

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hans Arnold

Die Europäische Union zwischen Maastricht  
und Maastricht-Revision

Wernhard Möschel

Europapolitik zwischen deutscher Romantik  
und gallischer Klarheit

Wolfgang Kowalsky

Europa vor der Herausforderung  
zivilisierter Innenbeziehungen

Manfred A. Dauses/Friedrich Fugmann

Die politisch-institutionelle Stellung des  
Europäischen Parlaments nach dem Maastricht-Vertrag

Paul-Ludwig Weinacht

Aktive und passive Subsidiarität:  
Prinzipien europäischer Gemeinschaftsbildung

B 3-4/95

13. Januar 1995

Hans Arnold, Dr. phil., geb. 1923; von 1951 bis 1986 im Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland, u. a. in Paris und Washington; Botschafter in den Niederlanden, in Italien und bei der UNO in Genf; Publizist.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit William Nicholson) Der Marsch – Aufbruch der Massen nach Europa, Rosenheim 1991; Europa am Ende? Die Auflösung von EG und NATO, München 1993; Deutschlands Größe. Deutsche Außenpolitik zwischen Macht und Mangel, München 1995; zahlreiche Beiträge in Sammelbänden, Zeitschriften und Zeitungen.

Wernhard Möschel, Dr. iur., geb. 1941; seit 1973 ordentlicher Professor für Wirtschaftsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen. Der Autor ist Mitglied der Monopolkommission, des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium und des Kronberger Kreises.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen des Wirtschaftsrechts.

Wolfgang Kowalsky, Dipl.-Soz., Dr. phil., geb. 1956; von 1987 bis 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am FB Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; seit 1992 Referent für Grundsatzfragen beim Hauptvorstand der IG Metall in Frankfurt, Arbeitsgruppe „Europa“ der IGM.

Veröffentlichungen u. a.: Kulturrevolution. Die Neue Rechte im neuen Frankreich und ihre Vorläufer, Opladen 1991; Die Inszenierung eines positiven Unternehmerbildes in Frankreich 1965–1982, Rheinhessen 1991<sup>2</sup>; (zus. mit U. Knight) Deutschland nur den Deutschen?, Erlangen 1992<sup>2</sup>; (Hrsg. zus. mit W. Schroeder) Rechtsextremismus – Einführung und Forschungsbilanz, Opladen 1994.

Manfred A. Dausen, Dr. iur. utr., geb. 1944; Ordinarius für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Europarecht an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

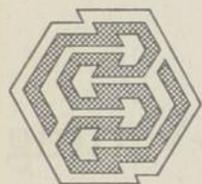
Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen des Europa- und Völkerrechts und der internationalen Beziehungen.

Friedrich Fugmann, Rechtsanwalt, Dr. iur., geb. 1933; ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und stellvertretender Generalsekretär der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Verfassungsfragen der EU, zu Fragen der Finanzverwaltung und des Haushalts der EG.

Paul-Ludwig Weinacht, Dr. phil., geb. 1938; Studium der Germanistik, Politischen Wissenschaft, Romanistik; seit 1979 Lehrstuhl für die Didaktik der Sozialkunde und für Politische Wissenschaft; Mitvorstand des Instituts für Politische Wissenschaft der Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes, Berlin 1968; Eine neue Verfassung für die Bundesrepublik?, Bonn 1972; (Hrsg.) Von der geteilten zur offenen Welt. Verflechtungen und Balancen, Würzburg 1993; (Hrsg.) Wege aus der Parteiverdrossenheit, Würzburg 1994.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Die Europäische Union zwischen Maastricht und Maastricht-Revision

Kaum war der Vertrag von Maastricht über die Gründung einer „Europäischen Union“ (EU) in Kraft getreten, gewann die für ihn 1996 vorgesehene Revisionskonferenz immer mehr an Interesse. Seit dem radikalen weltpolitischen und insbesondere europäischen Epochenwechsel, der sich in den nur zwei Jahren zwischen dem Fall der Berliner Mauer und dem Zerfall der Sowjetunion vollzogen hat, befinden sich die Europapolitik und die „Europäische Union“ in einer Übergangsphase. In ihr kommt es weniger denn je auf die wirtschaftlichen Deregulierungen innerhalb des Europäischen Binnenmarktes der EU und mehr denn je auf politische Regulierungen an. Für Überlegungen über die weitere Entwicklung lassen sich gegenwärtig nur einige Fakten und Trends erfassen und einige Vermutungen anstellen.

Bis zum Ende des Kalten Krieges folgte die Europapolitik einem langfristig stabilen Trend. Sie war subsidiärer Teil der Politik des Westblocks. Die NATO war zuerst da und hätte immer ohne die „Europäische Gemeinschaft“ (EG) existieren können, letztere jedoch nie ohne die NATO. Die EG war Teil der im Westblock vereinten westlichen Schicksalsgemeinschaft. Ihr Movens, mit dem sie sich fortentwickeln, mit dem sie ihre Erfolge erzielen und interne Schwierigkeiten immer wieder überwinden konnte, war der Zwang, angesichts der Bedrohung aus dem Osten zusammenzurücken und sich immer wieder „zusammenraufen“ zu müssen. Das Ende des Kalten Krieges brachte das Ende von Schicksalsgemeinschaft und Zwängen. Seither ist in der EU ein Trend zu einer Renationalisierung der Politik der EU-Staaten manifest.

Mit dem Ende der Teilung Europas entstand die Notwendigkeit, die Europapolitik neu zu definieren und sich mit ihr neuen europäischen Herausforderungen zu stellen. Die EU tut beides bisher nur zögerlich. Vorrang hat nicht konzeptionelles Denken und Planen vom ungeteilten Europa her, sondern die interne Weiterentwicklung der EU. Im Verständnis der EU ist Europapolitik die Fortführung der westeuropäischen Zusammenarbeit unter veränderten Umständen. Überlegungen über einen neuen Kurs in der Europapolitik werden fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt angestellt, wie die derzeitige EU eventuell durch weitere Beitritte erweitert, gleichzeitig aber nach den bisherigen

Vorstellungen fortgeführt werden könne. Dabei hat die Prüfung der Beitrittsfähigkeit von Nicht-EU-Staaten Vorrang vor der Schaffung von Beitrittsmöglichkeiten für sie durch die EU.

Die für eine Fortführung der Europapolitik unter den veränderten Umständen notwendige Umorientierung wird in der EU – ähnlich wie in der NATO – vertagt. In der NATO treten an die Stelle von konkreten Vorstellungen über eine neue Sicherheitspolitik in Europa aufschiebende Vereinbarungen mit Nicht-NATO-Staaten, wie zuletzt die über eine „Partnerschaft für den Frieden“, oder nicht zu Ende gedachte Vorstellungen von einer Erweiterung der NATO. Desgleichen setzt die EU an die Stelle einer konkreten Vorstellung von einer neuen Europapolitik Europa- bzw. Kooperations-Verträge mit Nicht-EU-Staaten, die eine unmittelbare oder eine mittelbare Perspektive auf einen EU-Beitritt eröffnen. Auf hoher Ebene wurde das Thema zuletzt auf der EU-Gipfelkonferenz vom Dezember 1994 in Essen unter Beteiligung der Staats- bzw. Regierungschefs von sechs der zahlreichen an einem Beitritt interessierten Staaten behandelt, mit erneuter Betonung der Beitrittsperspektive, doch ohne konzeptionelle oder gar terminliche Konkretisierungen. Die Frage, wie sich eine letztlich auf etwa 30 Mitglieder angewachsene, geographisch, kulturell und politisch weit ausgreifende künftige EU einmal gestalten soll und wie sie Trägerin einer über den Abbau von wirtschaftlichen Hemmnissen hinausgehenden Europapolitik würde sein können, bleibt offen.

Die in Westeuropa entstandene EU ist und bleibt auch im nun wieder ungeteilten Europa die maßgebliche europapolitische Kraft. Will man Vermutungen über den weiteren Gang der Europapolitik anstellen, so kann dies also nur an Hand einer Betrachtung des gegenwärtigen Zustandes der EU und an Hand von Vermutungen über deren weitere Entwicklung geschehen. Das politisch verbindliche Bild vom gegenwärtigen Stand der Dinge ergibt sich aus dem Vertrag von Maastricht. Er ist das Dokument des Übergangs. Die mit ihm geschaffene „Europäische Union“ (EU) ruht bekanntlich auf den sogenannten drei „Säulen“: „Europäische Gemeinschaft(en)“ (EG), Gemeinsame Innen- und Justizpolitik sowie Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Die EG ist unvermindert der mit Abstand wichtigste Teil der Union und hat in sie ihre vielfältigen, über Jahrzehnte hinweg entwickelten und verfeinerten integratorischen Mechanismen eingebracht. In den anderen beiden Bereichen gestaltet sich die Zusammenarbeit auch künftig auf traditionell zwischenstaatliche Weise. Oberstes Organ der gemeinsamen „Europäischen Union“ ist der „Europäische Rat“ (ER) der Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten, also die auch weiterhin im Konsens entscheidende internationale Versammlung der höchsten Vertreter der EU-Staaten.

Die EU steht seit Maastricht nicht unter dem Vorzeichen einer zunehmenden, sondern unter dem einer stagnierenden Integration. Ursprünglich war in der EG als das Ziel aller Europapolitik, als ihre sogenannte „Finalität“, erklärtermaßen ein gemeinsames supranationales Gebilde, eine Art Bundesstaat, verstanden worden. Doch spätestens 1974 wurde mit der Gründung des „Europäischen Rates“ ein bedeutsames und eindeutig nicht supranationales, sondern internationales Zeichen gesetzt. Der ER bestand zwar außerhalb der EG, bestimmte aber von da ab deren Politik.

Mit der durch die „Einheitliche Europäische Akte“ von 1987 in Gang gesetzten Politik wurde versucht, gleichwohl zu einer irgendwie gearteten Einheit der westeuropäischen Staaten zu gelangen. Das Ergebnis ist der Vertrag von Maastricht. Mit ihm aber wurde die EG dem „Europäischen Rat“, also der von keinerlei Integrationsbazillus infizierten Versammlung der souveränen EU-Staaten, nun nicht mehr nur politisch-pragmatisch, sondern auch mit völkerrechtlicher Verbindlichkeit untergeordnet.

Der Vertrag von Maastricht ist das Ergebnis des vor dem Hintergrund des Epochenwechsels unternommenen Versuches, den neuen Trend zur Renationalisierung mit dem alten Theorem der Supranationalität in Einklang zu bringen. Prototypisch hierfür und damit für den gegenwärtigen inneren Zustand der EU sind die zwei prominentesten Teile des Vertrages: das Subsidiaritätsprinzip und das Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Das Subsidiaritätsprinzip wurde bekanntlich 1931 mit der päpstlichen Enzyklika „Quadragesimo anno“ zum Schutze der Menschen vor der Übermacht von Kommunismus, Faschismus und Kapitalismus entwickelt. Auf heutige Politik und Verwaltung in demokratisch verfaßten Staaten angewandt besagt es, daß auf der nächsthöheren Ebene immer nur das entschieden und getan werden soll, was auf der Ebene unter ihr nicht ebenso gut oder besser entschieden oder getan werden kann. Das föderalistisch aufgebaute Deutschland

ist ein hervorragendes Beispiel dafür, daß dies für innerstaatliche politische Strukturen ein gutes, die innerstaatliche Demokratie belebendes und stabilisierendes Prinzip ist. Im internationalen Bereich aber sind die Motive und Kriterien, nach denen die jeweils gewünschte Ebene bestimmt werden kann, von anderer Art und Wirkung. Denn die Position, die Interessen und die Möglichkeiten eines Staates gegenüber anderen Staaten, seien sie auch alle ebenfalls Mitglieder der EU, unterscheiden sich eindeutig von denen eines Bundeslandes innerhalb des Staates Bundesrepublik Deutschland.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde von den EU-Staaten in den Vertrag von Maastricht mit einem lückenlosen Konsens als eine Art sich selbst verwirklichende Selbstverständlichkeit aufgenommen. Erst ein Jahr nach Maastricht wurde es durch Beschluß des „Europäischen Rates“ vom Dezember 1992 in Edinburgh mit einem siebenseitigen Dokument für den konkreten Gebrauch in der EU definiert. Der erste Satz des Dokuments lautet: „Dieses Prinzip trägt dazu bei, daß die nationale Identität der Mitgliedstaaten gewahrt und ihre Befugnisse erhalten bleiben. Es bezweckt, daß Beschlüsse im Rahmen der Europäischen Union so bürgernah wie möglich gefaßt werden.“ Denn dieses Prinzip „gestattet eine Ausweitung der Tätigkeit der Gemeinschaft, wenn die Umstände es verlangen, und umgekehrt auch deren Beschränkung oder Aussetzung, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt sind“.

Damit wurde die Achse der westeuropäischen Integrationspolitik um 180 Grad gewendet. Bis Maastricht hatte in der Europapolitik erklärtermaßen die Zurückdrängung, wenn nicht gar Überwindung nationalstaatlicher Souveränität Priorität. In Maastricht dominierte die Angst vor dem Verlust nationaler Unabhängigkeit. Mit dem Subsidiaritätsprinzip wurde die grundsätzliche Priorität nationaler Politiken vertraglich festgeschrieben. Denn auf dem Boden internationaler Realität sind die Formulierungen „nationale Identität“ und „Befugnisse“ nichts anderes als die freundliche Umschreibung von „nationaler Souveränität“ und „nationalstaatlichem Handeln“.

Der Beschluß, daß in der EU Politik „so bürgernah wie möglich“ gestaltet werden solle, ließe sich schwerlich als ein Wunsch zur Stärkung des Europäischen Parlaments interpretieren. Er kann nichts anderes meinen als „im größtmöglichen nationalen Interesse“. Denn schließlich liegt auch innerhalb der EU die Verantwortung für Staatsbürger und Bürgernähe in erster Linie beim einzelnen Staat und seinen politischen Institutionen. Im Maastricht-Europa der Subsidiarität werden sich die EU-Staaten sicher nicht gemäß abstrakter fach-

licher Prüfung, sondern allein gemäß ihrem nationalen Interesse entscheiden, ob sie etwas allein oder mit der EU tun wollen.

Die Europäische Gemeinschaft lebte immer schon von der Bereitschaft ihrer Mitgliedstaaten, Befugnisse an die Gemeinschaft abzugeben. Doch mit dem Vertrag von Maastricht wird die Nicht-Abgabe zum bestimmenden Prinzip der Europapolitik erhoben. Früher wurde gegen Ansinnen einzelner Staaten, Ausnahmeregelungen zu erreichen, argumentiert, der einheitliche Zusammenhalt in der EU dürfe nicht aufgelockert werden, es dürfe kein „Europa à la carte“ geben. Doch der Vertrag weist mit seinem ihm vorangestellten Grundprinzip der Subsidiarität nun in diese Richtung.

In dieser Lage nimmt sich das mit dem Vertrag anvisierte Projekt einer europäischen „Wirtschafts- und Währungsunion“ (WWU) aus wie eine strenge antike Steinsetzung auf einem wild wuchernden Acker. Während der Vertrag ein Dokument der Renationalisierung ist, ist die WWU ganz nach den Maßstäben und Verfahren konsequent supranationaler Gemeinsamkeit konzipiert. Gewiß zeigt sich bei genauerem Hinsehen, daß das System und seine Führungsstrukturen auch in der Endstufe der WWU nicht völlig frei von zwischenstaatlichen Elementen sind, die nationale Einflußnahmen gestatten. Doch das Ziel, für die EU-Staaten eine gemeinsame Währung zu schaffen, die sich in ihrer internen Funktion und vor allem im Außenverhältnis in nichts von der Währung eines einzelnen Staates unterscheidet, ist eindeutig.

Ein Währungsverbund innerhalb der EU wäre wirtschafts- und europapolitisch sicher sehr wünschenswert. Für die hiesige Betrachtung interessieren jedoch nicht die vielfältigen Motive, Absichten und Vorstellungen, die zu dem Projekt einer WWU geführt haben, sondern nur die Frage, ob es zu einem Verbund wie dem der WWU kommen kann. Es ist zunächst nicht ohne Ironie, daß etwa zeitgleich mit Maastricht das sehr viel weniger ehrgeizige „Europäische Währungssystem“ (EWS), das sich seit seiner Gründung im Jahre 1979 in seinen engeren Grenzen zweifellos bewährt hatte, beendet werden mußte. Seine Mitglieder waren nicht mehr in der Lage, es aufrecht zu erhalten, strebten aber gleichwohl das sehr viel höhere Ziel einer gemeinsamen Währung an. Die seit Maastricht geführte Diskussion darüber, ob die Kriterien für den Beitritt zur WWU abgeschwächt oder das Unternehmen terminlich gestreckt oder beides gemacht werden sollte, greift zu kurz. Die tatsächlichen Probleme liegen in der Frage der Ordnungspolitik und der Souveränität.

Angestrebt wird mit der WWU eine für die EU gemeinsame und einigermaßen stabile Währung.

Jede Währung steht und fällt mit der Wirtschaftskraft, von der sie getragen wird und deren Ausdruck sie ist. Sie ist immer so stabil, wie ihre Wirtschaft stark bzw. die für sie verantwortliche Wirtschaftspolitik gut ist. Die vier Aufnahmekriterien für die WWU – Inflationsrate und Haushaltsdefizit jeweils unter drei Prozent, langfristige Zinslast unter 8,7 und öffentliche Verschuldung unter 60 Prozent – stellen lediglich eine Momentaufnahme dar. Die Kriterien jedes einzelnen der beigetretenen EU-Staaten können sich nach dem Beitritt – je nach der wirtschaftlichen Entwicklung und nach den politischen, vor allem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entscheidungen in diesen Staaten – verbessern, sie können sich aber auch wieder verschlechtern. Damit würde die Qualität der gemeinsamen europäischen Währung positiv bzw. negativ beeinflußt.

Wenn sich einige Staaten zu einer gemeinsamen Währung und damit zu einer gemeinsamen Währungspolitik entschließen, erfordert dies vernünftigerweise, daß es gleichzeitig zumindest eine vereinheitlichte Wirtschaft und eine gemeinsame Wirtschaftspolitik dieser Staaten gibt. Andernfalls könnten wirtschaftliche Entwicklungen in einzelnen Staaten Einflüsse auf die gemeinsame Währung haben, die vom Staatenverbund als solchem nicht kontrollierbar wären. Man braucht sich nur vorzustellen, was in einer europäischen Währungsunion unter Einschluß Italiens hätte geschehen können oder müssen, wenn es sie bereits im letzten Herbst gegeben hätte, als der Kurs der Lira aus rein inneritalienischen Gründen dramatisch fiel. Eine Währungsunion ohne Wirtschaftsunion wäre ein Dach ohne Haus. Nicht ohne Grund heißt das Maastrichter Projekt ja auch „Wirtschafts- und Währungsunion“.

In der politischen Diskussion über sie wird allerdings immer nur über eine Währungsunion geredet. Denn von einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik kann in der EU bis auf weiteres nicht die Rede sein – ganz zu schweigen von einer gemeinsamen Sozial- und Gesellschaftspolitik, ohne die Wirtschaftspolitik in demokratischen Staaten und damit auch innerhalb der EU als eines Verbunds demokratischer Staaten vernünftigerweise nicht vorstellbar sein sollte. Das Projekt einer „Wirtschafts- und Währungsunion“ steht bisher nur auf einem und dazu noch auf einem äußerst schwachen währungspolitischen Bein.

Da im Grunde alles staatliche Handeln, allein schon über die staatliche Haushaltspolitik, auch die Währung berührt, geht es bei der WWU letztlich um die Frage einer eigenen staatlichen oder einer innerhalb der EU mit anderen Staaten gemeinsamen Ordnungspolitik und damit um die Frage der

staatlichen Souveränität. Mit ihr sind im Zusammenhang mit der EU einmal die mit jeder internationalen Verpflichtung einhergehenden Einschränkungen nationalstaatlicher Souveränität angesprochen. Die Zusammenarbeit in EG und EU beruht auf einer in solcher Ausweitung und Verdichtung bei freiwilligen Zusammenschlüssen von Staaten bisher nicht gekannten Systematisierung gemeinsamer Souveränitätseinschränkungen. Diese macht bekanntlich den Kern der Erfolgsgeschichte der westeuropäischen Zusammenarbeit aus.

Neben diesen unzähligen, sozusagen „weichen“ Souveränitätsbeschränkungen sind im Zusammenhang mit der WWU aber auch die drei sozusagen „harten“ Kernbereiche staatlicher Souveränität angesprochen: die Außen-, die Sicherheits- und die Währungspolitik. Nach dem Stand der europäischen Zusammenarbeit, so wie er in dem Vertrag von Maastricht seinen Niederschlag gefunden hat, erscheint es ausgeschlossen, daß innerhalb der EU auf den Gebieten der Außen- und der Sicherheitspolitik in absehbarer Zeit Souveränitätsverzichte zustande kommen können.

Mit der WWU wird somit versucht, auf nur einem der drei Gebiete einen Souveränitätsverzicht zu erreichen. Doch es ist äußerst fraglich, ob ein solcher isolierter Versuch sinnvoll oder überhaupt möglich ist. Dazu liegt eine einschlägige Erfahrung vor. Vor 40 Jahren scheiterte der Plan von sechs Staaten der heutigen EU, unter Inkaufnahme eines „harten“ Souveränitätsverzichts eine supranationale „Europäische Verteidigungsgemeinschaft“ (EVG) zu schaffen, aus zwei Gründen: Zum einen erwies es sich als ein zu ehrgeiziges Ziel, mit einer tatsächlich supranationalen Verteidigungsstruktur einen „harten“ Souveränitätsverzicht zu erreichen. Und zum anderen gelang es nicht, eine ebenfalls tatsächlich supranationale politische Struktur, wie sie mit der „Europäischen Politischen Gemeinschaft“ (EPG) geplant war, innerhalb der die EVG für die Mitgliedstaaten verträglich gewesen wäre, zu verwirklichen.

Heute besteht mit dem Projekt der WWU innerhalb der EU eine fast gleichartige Situation. Das Projekt einer „Wirtschafts- und Währungsunion“ ist zu ehrgeizig und es fehlt ihm die gesamtpolitische Einbindung. Hinzu kommt das heute, im Vergleich zu den fünfziger Jahren, radikal veränderte Umfeld. Es fehlt unter anderem für die EU ein wirtschafts- und währungspolitischer Zwang, vergleichbar dem, wie er für die EVG auf sicherheitspolitischem Gebiet am Beginn des Kalten Krieges wirksam gewesen war. Das Projekt einer WWU ist der Versuch einer supranationalen Quadratur des renationalisierten Kreises der EU. Es bleibt ein exotisches Gewächs, das im Subsidiaritäts-Klima

des Maastricht-Europa schwerlich reale Wachstumschancen haben kann.

Die tatsächliche europapolitische Qualität des Staatenverbundes „Europäische Union“ verdeutlicht sich durch die mit dem Vertrag von Maastricht vereinbarte „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP), mit der die beiden anderen „harten“ Bereiche staatlicher Souveränität erfaßt werden sollen. Eine europäische Sicherheitspolitik, die ihren Namen verdienen würde, gibt es auch nach jahrzehntelanger westeuropäischer Gemeinschaft bis heute nicht. Die militärische Sicherheit der EU-Staaten ist nach wie vor Sache der NATO. Die derzeitige gemeinsame Außenpolitik der EU-Staaten entspricht nach wie vor der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ), die seit 1972 zwischen den EG-Staaten, außerhalb der EG, entwickelt worden ist.

Es ist dies eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit, mit der die Außenpolitiken der EU-Staaten harmonisiert und, soweit möglich, zusammengefaßt werden. Sie gehört zweifellos zu den großen Errungenschaften der westeuropäischen Europapolitik. Gleichzeitig kann jedoch eines nicht übersehen werden. Diese Zusammenarbeit vollzieht sich bis heute unverändert so, wie dies bereits Anfang der sechziger Jahre von dem Frankreich de Gaulles (im Zusammenhang mit der Vorstellung von einem „Europa der Vaterländer“) vorgeschlagen, wie dies damals in der EG als integrationswidrig abgelehnt und wie dies dann aber zehn Jahre später von den EG-Staaten mit der EPZ begonnen worden war. Von irgendeiner außenpolitischen Integration konnte und kann nicht die Rede sein. Zudem zeigen die seit inzwischen fast einem Vierteljahrhundert aufgelaufenen Erfahrungen, daß dieser außenpolitischen Zusammenarbeit auch nach Jahrzehnten westeuropäischer Gemeinsamkeit deutliche Grenzen gesetzt bleiben. Das jüngste, aber nicht undeutlichste Beispiel hierfür ist die Rolle der EU-Staaten und der EU im Jugoslawienkonflikt.

Aus einer parallelen Betrachtung der Entwicklungen in der zwischenstaatlichen politischen Zusammenarbeit (EPZ/GASP) und der Entwicklungen in der gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Zusammenarbeit (EG) wird deutlich, daß sich die gesamte EU-Politik tendenziell von einer Politik des Zusammenschlusses in Richtung einer Politik der Zusammenarbeit bzw. von einer integratorischen in Richtung einer kombinatorischen Politik entwickelt. Bis Maastricht galt es als eines der Ziele der Europapolitik, auch die EPZ zu einer integratorischen Zusammenarbeit auszubauen, so wie sie wirtschaftlich in der EG entwickelt worden war. Mit und seit Maastricht hat sich das Verhältnis um-

gekehrt. Jetzt entwickelt sich die wirtschaftliche EG-Politik tendenziell zu einer kombinatorischen Zusammenarbeit, so wie sie in der EPZ entwickelt worden ist. Nirgends wird im übrigen so wie in der früheren EPZ und heutigen GASP deutlich, daß sich der gemeinsame politische Nenner von dem Moment an auflockerte, von dem an die Notwendigkeit zu einem „Zusammenrücken“ und „Zusammenraufen“ entfallen war.

Als eine Folgeerscheinung des Trends vom Integratorischen zum Kombinatorischen belebt sich in der EU die Vorstellung von einer Weiterführung der Zusammenarbeit mit „zwei Geschwindigkeiten“. Die Formel bezeichnet die früher schon in der EG immer wieder einmal ventilierte Vorstellung, daß in Fällen, in denen gleichzeitiges gemeinsames Handeln nicht möglich ist, die europäische Zusammenarbeit nicht von allen, sondern nur von einigen EG/EU-Mitgliedern vorgebracht werden sollte, wobei sich die übrigen Mitglieder ihnen später, wenn sie dazu in der Lage und bereit seien, anschließen könnten. Seit Maastricht ist diese Vorstellung u. a. ständiger Bestandteil der Diskussion über eine Verwirklichung des Projektes einer Wirtschafts- und Währungsunion.

Mit dem Begriff „zwei Geschwindigkeiten“ wird der Eindruck erweckt, daß sich die gemeinsame Erreichung eines gemeinsamen Ziels nur zeitlich etwas variere. Tatsächlich aber würde das EU-System voraussichtlich aufgespalten werden. Denn die Entwicklung würde sich vermutlich so gestalten wie in einer Autokolonne, in der die Fahrer der großen Wagen von Mercedes und Citroen den Fahrern der kleinen Seat und Fiat sagen, sie führen nun schneller und ohne Halt weiter, aber die Kleineren könnten ja folgen, und wenn sie aufgeholt hätten, sei man wieder beisammen. Ebenso wie das heutige Subsidiaritätsprinzip dem früheren Leitgedanken von einer inhaltlich umfassenden Integration widerspricht, so widerspricht die Vorstellung von „zwei Geschwindigkeiten“ dem früheren Leitgedanken von einer politisch-strukturell einheitlichen EU. Mit „zwei Geschwindigkeiten“ würde sich das in der EU Erreichte, der sogenannte „acquis communautaire“, mehr und mehr in einen fortschrittlichen und einen weniger fortschrittlichen, in einen besseren und einen allgemeinen Teil aufteilen, sozusagen in einen „acquis communautaire de luxe“ und einen „acquis communautaire commun“. Und es würde damit die Einheitlichkeit des politischen Regimes innerhalb der EU („Brüssel“), eines der Grundprinzipien aller EU-Politik, gefährdet. Vollends deutlich wird die Spaltungstendenz, wenn Protagonisten einer solchen Europapolitik an Stelle von „zwei Geschwindigkeiten“ unverhohlen „konzentrische Kreise“ oder gar ein „Kern-Europa“ anstreben. Zu „Zentrum“ und

„Kern“ gehören Peripherie und Umfeld. In internationaler Politik sind sie daher Synonyme für Beherrschung und Vorherrschaft.

In die Beurteilung dieses Trends muß allerdings auch einbezogen werden, daß die Vorstellung von „zwei Geschwindigkeiten“ im Integrationsprozeß der EU nicht nur ein partikular gewolltes Vorgehen mit einer größeren, sondern auch ein partikular gewolltes Zurückbleiben mit einer geringeren Geschwindigkeit erfaßt. Noch beim Abschluß des Vertrags von Maastricht galten das Ausscheren Großbritanniens aus der gemeinsamen Sozialpolitik und das britische Privileg der Möglichkeit eines „opting out“ aus der WWU als Sündenfälle, und die Sonderregelungen für Dänemark wurden als absolute Ausnahme deklariert. Inzwischen paßt sich eine solche Zurückhaltung ebenso wie die Vorstellung von einem Vorpreschen in den Trend einer Partikularisierung des Integrationsprozesses ein. Dieser wird sich in der nunmehr auf 15 Mitglieder angewachsenen und sich vermutlich noch erweiternden EU aller Voraussicht nach noch verstärken. Der Trend macht eine zusätzliche Betrachtungsweise erforderlich.

Wie bei jeder größeren Gruppe so ist auch bei größeren Staatengruppen die Bildung von Untergruppen eine Art natürlicher Prozeß. In der erweiterten EU könnten dies sachlich oder regional begründete Gruppen sein. Sie könnten im Europäischen Binnenmarkt dort zustande kommen, wo für eine Vereinheitlichung des Marktgeschehens im EU-Raum nicht zwingend alle EU-Staaten gemeinsam handeln müssen. Sachlich vorstellbar wäre beispielsweise eine mehr als in der gesamten EU verdichtete Zusammenarbeit einiger EU-Staaten auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Auch werden in einer größeren EU regionale Gemeinsamkeiten vermutlich stärker artikuliert werden als früher. Die Südstaaten der EU haben ihre geographische und sachliche mediterrane Zusammengehörigkeit ja schon bisher häufig unter Beweis gestellt. Vergleichbar werden vermutlich die skandinavischen Staaten ihre traditionelle Gruppenzugehörigkeit auch als EU-Mitglieder weiter pflegen (und dabei Norwegen sicher nicht völlig „im Regen stehen lassen“). Es dürfte auf diese Weise vermutlich das entstehen, was sich funktionalistisch als „variable Geometrie“ (Jacques Delors) bezeichnen läßt, was den „zwei Geschwindigkeiten“ ähneln mag, sich von ihnen aber in einem wesentlichen Punkt unterscheidet.

Die Entwicklung solcher partieller Gemeinsamkeiten innerhalb der EU könnte der Grundidee von einer EU-Gemeinsamkeit gemäß sein, wenn sie nicht zu „Zentrum“ oder „Kern“ mit Peripherie und Umfeld führt, sondern eine weitere EU-

Gemeinsamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich und das einheitliche politische Regime erhalten bleibt. Wenn also in besagter Autokolonne die großen Wagen nicht zu schnell fahren und der Abstand zwischen ihnen und den kleinen Wagen nicht zu groß wird. Das sogenannte „Schengener Abkommen“ für die Aufhebung von polizeilichen Grenzkontrollen zwischen EU-Staaten, an dem nur ein (sich vergrößernder) Teil der EU-Staaten teilnimmt, ist ein positives Beispiel für eine sachlich-geographische Teilvereinbarung. Das auf dem Gipfel in Essen beschlossene EUROPOL könnte sich womöglich ähnlich entwickeln. Ein Sprung von einigen wenigen (wirtschaftlich starken) EU-Staaten in eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion mit zwangsläufig eigenem Regime und unter gemeinsamer (Teil-)Souveränität und die damit notwendigerweise verbundene Errichtung einer wirtschafts- und währungspolitischen Mauer gegenüber den anderen (wirtschaftlich schwächeren) EU-Staaten hingegen wäre ein partikulares Vorgehen mit Spaltungseffekt. Eine allein deutsch-französische Wirtschafts- und Währungsunion wäre zudem ein „Kern“ mit einem sehr partikularen Hegemonialeffekt. Ein von einigen EU-Staaten gebildeter eher flexibler Währungsverbund nach dem Muster des früheren „Europäischen Währungssystems“ (EWS) hingegen entspräche, ähnlich wie das Schengener Abkommen, einer EU-konformen „variablen Geometrie“.

Der seit Maastricht veränderte Zustand der EG/EU, wie er aus den Trends zur Renationalisierung, Subsidiarisierung und Partikularisierung, vom Integratorischen zum Kombinatorischen usw. deutlich wird, ist zunächst nichts anderes als das Ergebnis von Beschlüssen der EU-Staaten. Die EU ist integratorisch so aufgelockert, wie sie ist, und die Europapolitik ist so diffus, wie sie ist, weil die EU-Staaten dies offensichtlich so wollen. Alles, was – gemessen an den Maßstäben früherer EG-Politik – heute als falsch erscheinen mag, ist – gemessen an der heutigen Beschlußlage – sozusagen ‚richtige‘ EU-Politik. Denn es ist das Ergebnis des Konsenses der EU-Staaten. Doch der Konsens ist nicht das Ergebnis einer gemeinsamen Entscheidung für eine Option, er ist das Ergebnis der neuen Lage seit dem Epochenwechsel in den Jahren 1989 bis 1991.

Jahrzehntelang waren im geteilten Europa die politische Aufgabe und der geographische Aktionsbereich der EG/EU durch den Westblock festgelegt. In diesem vorgegebenen Rahmen konnte sich die Integrationspolitik der EG entwickeln und, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet, herausragende Erfolge erzielen. Seit dem Wegfall dieses Rahmens und mit ihm der Teilung Europas befinden sich die EU-Staaten offenbar in einem

Prozeß der Re-Europäisierung, der Rückentwicklung auf die typisch europäische, kulturell bedingte politische Vielfalt. Der EU geht dabei vermutlich von dem, was sie in der europäischen Ausnahme-situation des Kalten Krieges erreicht hat, nichts verloren, was nicht ohnehin nicht mehr in die veränderte europäische Landschaft passen würde. Durch ihre derzeitige interne Entwicklung kann die EU weder besser noch schlechter, sie wird vermutlich nur anders werden.

Die derzeitigen Entwicklungstrends in der EU lassen vermuten, daß sich diese voraussichtlich, von Beschluß zu Beschluß der EU-Staaten, auf das von de Gaulle anvisierte „Europa der Vaterländer“ hin entwickeln wird. Dies bräuchte nicht gleichbedeutend sein mit einem Rückfall in die nationalstaatlichen Irrungen und Wirrungen des 19. Jahrhunderts. Allerdings müßten einige neue Ansätze und Formen für die Politik der europäischen Einigung gefunden werden. Das Ziel könnte nicht mehr die (ohnehin von niemandem ernsthaft gewünschte) Abschaffung, sondern müßte die vernünftige Verwendung des Nationalstaates sein. Sie bestünde in einer Einbindung der europäischen Staaten in einem gemeinsamen Staatenverbund. Dabei sollte sich die Politik nicht mit Theoriediskussionen wie „Bundesstaat oder Staatenbund“ aufhalten, sondern der Linie folgen: Zusammenschluß so eng und so schwer auflösbar wie möglich. Zunächst aber kann vermutet werden, daß der Gegenstand der Maastricht-Revisionskonferenz von 1996 eine andere EU sein wird, als man sie sich vor und in Maastricht vorgestellt haben mag.

Für die Zukunft Europas und der EU wären neue, der neuen Lage angemessene Entwürfe vorstellbar. Doch die gegenwärtige Übergangsphase ist dem Entstehen eines europäischen „Grand Design“ oder gar einer europäischen Vision nicht günstig. So bleibt das pragmatische Vorgehen in kleinen Schritten. Es würde jedoch nicht genügen, wollte man sich auf der Revisionskonferenz etwa darauf beschränken, die mit der Vergrößerung der EU verbundenen internen funktionellen Probleme zu regeln (so wichtig diese auch sein mögen) und den Rest „fortzuschreiben“, d. h. weiter zu vertagen. Auch mit einem neuen Konglomerat von Formelkompromissen, Überbrückungsformulierungen und Undeutlichkeiten à la Maastricht-Vertrag wäre nicht gedient. Die EU befindet sich an einem Wendepunkt und mit ihm in einer Orientierungskrise. Und angesichts der eindeutigen Trends der Auflockerung kann diese Krise, wenn sie fort-dauert, auch an die Existenz der EU rühren.

Für eine neue Orientierung wird die EU bald Antworten auf drei konzeptionelle Fragen finden müssen:

1. Welches Europa ist künftig Gegenstand gemeinsamer Europapolitik?
2. Wie kann all das, was in der EU bisher an Positivem erreicht wurde, in diesem Europa fortentwickelt werden?
3. Was ist die künftige „Finalität“ der Europapolitik?

Es muß also in der EU eine Meinungsbildung und Entscheidung zu drei Fragenkomplexen herbeigeführt werden:

- Welche Staaten müssen noch in die EU aufgenommen werden, um im ungeteilten Europa aus EU-Politik Europapolitik werden zu lassen; wie viele und welche Staaten können noch aufgenommen werden, ohne die politische Homogenität der EU zu zerstören; welche Beziehungen sollen zu den nicht aufgenommenen derzeitigen Beitrittskandidaten entwickelt werden?
- Soll es das Ziel sein, dieses „EU-Europa“ möglichst zügig zu schaffen, oder soll der maximale Erhalt des bisher in der EU Erreichten Priorität haben?
- Soll dieses „EU-Europa“ ein politisch angereicherter Europäischer Binnenmarkt bleiben,

oder soll es eine politische Gemeinschaft, also auch eine politische Union, eine Wirtschafts- und Währungsunion (neuer Art) und eine militärische Sicherheitsgemeinschaft werden?

Eine intern sich verändernde „Europäische Union“ in einem radikal veränderten Europa, das schafft eine Lage, in der sich manches europapolitisch Notwendige wie ein Neuanfang ausnimmt. Mit einer Entscheidung über die endgültige Gestalt der EU würde diese in gewisser Weise neu gegründet. Mit einer Entscheidung über eine europäische Sicherheitsgemeinschaft müßte das amerikanisch-europäische Verhältnis praktisch neu gestaltet werden. Kurz: Aus dem radikalen Epochenwechsel in den Jahren 1989 bis 1991 müßten ebenso radikale Konsequenzen gezogen werden. Doch die europäische Herausforderung bleibt grundsätzlich die gleiche wie am ersten Tag der europäischen Integrationspolitik. Damals, am 9. Mai 1950, an dem alles anfang, sagte der französische Außenminister Robert Schuman, als er die „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS) vorschlug, ein geeintes Europa werde nur „durch konkrete Tatsachen entstehen“. Der Wendepunkt ist da. Er läßt sich nicht beliebig dehnen. Er muß, soll die Europapolitik weitergehen, genutzt werden.

# Europapolitik zwischen deutscher Romantik und gallischer Klarheit

Das Vertragswerk von Maastricht sieht für das Jahr 1996 die Einberufung einer Revisionskonferenz vor. Man spricht von Maastricht II. Die bereits festgelegte Tagesordnung enthält einige in Maastricht I unerledigt gebliebene Punkte. Zu ihnen gehören so „bedeutsame“ Gegenstände wie die Begründung einer Zuständigkeit der Europäischen Union in den Bereichen Katastrophenschutz und Fremdenverkehr. Daneben soll die in Maastricht I intergouvernemental organisierte Zusammenarbeit in den Sektoren Außen- und Sicherheitspolitik sowie Innen- und Justizpolitik überprüft werden. Diesbezüglich hatte es an jeder Integrationsbereitschaft gefehlt. Deshalb waren diese Bereiche nicht in das bestehende Gemeinschaftssystem einbezogen, sondern als etwas blutleere „Säulen“ einer neugeschaffenen Europäischen Union überantwortet worden. Ein Ausbau der Europäischen Union (EU) zu einer Politischen Union steht in Maastricht II nicht auf der Tagesordnung. Doch bleiben ergänzende Themenvorschläge seitens der Mitgliedstaaten möglich. Über eine Aufnahme auf die Tagesordnung befindet der Rat mit einfacher Mehrheit. Die Revisionskonferenz erweitert sich dann zur Folgekonferenz von Maastricht.

In diesem Sinne hat das Schäuble/Lamers-Papier der CDU-Bundestagsfraktion vom September 1994 eine institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Union vorgeschlagen, orientiert am „Modell föderaler Bundesstaat“: Das Europaparlament solle sich schrittweise zu einem neben dem Rat gleichberechtigten Gesetzgeber entwickeln, dieser solle die Aufgabe einer Staatenkammer übernehmen, und die Kommission solle Züge einer europäischen Regierung annehmen. Der frühere französische Verteidigungsminister Chevènement hat dazu gemeint, ein solcher Gedanke rufe in Frankreich „schallendes Gelächter“ hervor. Er zeige einmal mehr, wie tief der kulturelle Graben sei, der Deutschland noch von Frankreich trenne.

Maastricht II steht vor der Notwendigkeit, die europäischen Institutionen an die Norderweiterung der Gemeinschaft anzupassen sowie Veränderungen ins Blickfeld zu nehmen, die sich aus einer möglichen Osterweiterung ergeben. Ein Europa der Fünfzehn oder gar der Vierundzwanzig kann sich nicht mehr ohne weiteres an das überkommene Modell der ursprünglichen Sechser-

Gemeinschaft anlehnen. Erkenntnisleitend sollten die mit einer europäischen Integration verfolgten Zwecke sein.

---

## I. Integrationszwecke

---

Einzelne Integrationszwecke haben sich im historischen Zeitablauf verflüchtigt, so etwa das Bemühen, eine politisch-ideologische Bedrohung aus der früheren Sowjetunion gemeinsam abzuwehren. Andere sind auf die spezielle Interessenlage einzelner Mitgliedstaaten begrenzt. Dennoch gibt es zentrale Konstanten.

### 1. Friedensargument

Mit Friedensargument ist die Überlegung bezeichnet, eine Integration von Nationalstaaten schließe das Risiko kriegerischer Auseinandersetzungen zwischen ihnen endgültig aus. Das Argument mag aus deutscher Sicht im Hinblick auf die EU-Mitgliedstaaten etwas bemüht erscheinen. Aus anderem Blickwinkel ist dies nicht notwendig so. Denn der potentiell ‚böse Bube‘, den man dabei im Auge hat, pflegt Deutschland zu sein. Dies rekurriert nicht auf Befindlichkeiten, wie sie jüngst etwa aus Meinungsbefragungen holländischer Jugendlicher erkennbar wurden. 46 Prozent von ihnen halten danach die deutsche Bevölkerung für „kriegslüstern“. Es zielt vielmehr auf ein nüchternes Kalkül der politischen Klassen in Europa, welche die Außenpolitik in ihren jeweiligen Ländern bestimmen: Auf lange Sicht sollte man keine Möglichkeit von vornherein ausschließen und sich vorbeugend dagegen wappnen. So war es z.B. von jeher eine Facette der französischen Atomrüstung gewesen, gegenüber dem größeren Nachbarn „d'outre Rhin“ über eine Art „lender of last resort“ zu verfügen.

Deutlicher greifbar wird das Friedensargument bei einer Erweiterung der EU in Richtung Osten. Es finden sich dort nahezu durchgängig Minderheitenprobleme und entsprechende Konfliktpotentiale. Was die Pariser Vorortverträge von 1919 nicht bewältigten, in den vergangenen 50 Jahren unter der sowjetischen Diktatur ruhiggestellt war, erhalte innerhalb einer erweiterten EU die

Chance zu einem allseits akzeptierten Ausgleich und die sichere Gewähr, daß sich ein solcher mit friedlichen Mitteln vollzöge.

Das Friedensargument läßt sich weiter in der Spielart verstehen, es gelte eine Rückkehr zu den Rivalitäten der Nationalstaaten, zu Gleichgewichtspolitik und Allianzbildung nach dem Muster des 19. Jahrhunderts zu verhindern. Dieses Muster hat bekanntlich den Ausbruch des Ersten Weltkriegs als der Urkatastrophe Europas in diesem Jahrhundert (G. F. Kennan) nicht verhindern können. Integration mit ihrer Idee der „Kontrolle aller durch alle“ ist demgegenüber das vorzugswürdige Paradigma. Gewiß sind die traditionellen Instrumente nicht vollständig verschwunden. Doch haben sie nicht das dominante Grundmuster der Integration ersetzt.

Das Friedensargument in diesem Verständnis erscheint heute wichtiger denn je. Die zentrifugalen Tendenzen innerhalb der Union könnten zunehmen: Der Kitt des Zusammenhalts, der sich aus der gemeinsamen Bedrohung zur Zeit des Ost-West-Konflikts ergab, ist zerbröselte. Der damit zusammenhängende Stabilisierungsfaktor NATO hat an Kraft verloren. Die Verteidigungsorganisation hat ein schlüssiges Zukunftskonzept noch nicht entwickeln können. Ungewißheiten zeichnen sich ab, was eine dauerhafte militärische Präsenz der USA in Europa anbelangt. Fundamentale innenpolitische Probleme in den Mitgliedstaaten der EU können einen Impuls zur „beggar-my-neighbour-policy“ nach dem unseligen Vorgang der zwanziger Jahre auslösen. So haben die europäischen Industrieländer im weltwirtschaftlichen Strukturwandel die früher eher als selbstverständlich wahrgenommene technische Überlegenheit weitgehend eingebüßt. Die unmittelbare Folge davon ist ein gravierendes Arbeitslosenproblem. Weiter zeichnet sich innerhalb der EU eine Überalterung der Bevölkerung ab mit allen Konsequenzen für die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme. Es wird unausweichlich sein, sie auf einen reformatorischen Prüfstand zu nehmen. Die Versuchung, einen Teil dieser Problematik durch Protektion und als Industriepolitik kaschierte Subvention auf Kosten Dritter zu lösen, kann übermächtig werden. All dies wäre nicht integrationsbefördernd. Hinzu tritt das Phänomen der Migration aus den Armutregionen der Welt nach Europa. Auch hier entsteht ein Anreiz, sich zu Lasten anderer zu salvieren. Ein Beispiel ist die Behandlung der Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien. Innerhalb der EG bestand ein schneidender 11:1-Konsens dahingehend, daß es völlig in Ordnung sei, wenn diese Flüchtlingswelle überwiegend nach Deutschland schwappe – das mit Asylbewerbern aus aller Welt ohnehin schon völlig überlastet ist. Eine Lastentei-

lung innerhalb der Gemeinschaft wurde unter dem Vorwand zurückgewiesen, Kriegsflüchtlinge sollten möglichst in der Nähe ihrer Heimat gehalten werden.

Die hier angedeuteten Ungewißheiten und Egoismen könnten innerhalb der EU zu einer Lähmung führen mit der Perspektive einer Rückbildung, gar eines Zerfalls. Von daher erscheint die Entschiedenheit, mit der etwa Helmut Kohl der europäischen Integrationspolitik Priorität einräumt, gut begründet im Gegensatz zu der reißerischen Manier von jenen Teilen der englischen Presse, die den Kanzler unter dem Aspekt einer „obsessiven“ Zielverfolgung schon einmal in die Nähe Adolf Hitlers rückten.

## 2. Das Binnenmarktargument

Im Vordergrund der öffentlichen Wahrnehmung steht eine Überlegung ökonomischer Effizienz. Man kann vom Binnenmarktargument sprechen. Es ist unstrittig, daß die Errichtung eines Binnenmarkts in dem Sinne, daß Hindernisse für die freie Bewegung von Gütern und Produktionsfaktoren beseitigt werden, handelsschaffende und in diesem Ausmaß wohlfahrtssteigernde Wirkungen hat. Die handelsumlenkenden Wirkungen, namentlich zu Lasten der Außenstehenden, werden hingenommen. Doch sind zwei Warntafeln zu errichten: Zum einen kann solche Markterweiterung nicht grenzenlos sein, im Extremfall den gesamten Globus umfassen. Es gibt einen Punkt, an dem die Koordinierungskosten so groß werden, daß Quantität in negative Qualität umschlägt. Aus dieser Einsicht erwächst das stärkste Argument, die EU bei einer nachhaltigen Erweiterung als eine Art gehobene Freihandelszone zu konzipieren, jedenfalls nicht über den gegenwärtig erreichten Integrationsstand wesentlich hinauszugehen. Zum anderen hängt alles davon ab, welche Ordnungspolitik für einen erweiterten Binnenmarkt konkret betrieben wird. Behält man bei einer Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU z. B. die gegenwärtige gemeinsame Agrarpolitik bei, so müßte dies die Gemeinschaft endgültig in ein finanzielles Desaster treiben.

Maastricht I hat darüber hinaus trotz einiger verbaler Referenzen gegenüber einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ bei allen konkreten Regelungsdetails die Spielräume zu diskretionären, d. h. inhaltlich unbestimmten Entscheidungen nachhaltig erweitert. Welchen Stellenwert etwa die Ermächtigung zu einer gemeinschaftlichen Industriepolitik nach Art. 130 EG-Vertrag erhalten wird, ist nicht verläßlich prognostizierbar. Die Äußerung noch der alten Kommission vom 14. September 1994 über eine

Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union enthält Vorschläge über einzurichtende „Gesprächsrunden der Industrie“ und Unterstützungsmaßnahmen nach Art „partieller Investitionsgarantien“. Einem Wirtschaftsliberalen muß sich dabei jedes Haar einzeln sträuben. Kurz: Dem Binnenmarktargument für die europäische Integration kommt wesentliches Gewicht zu. Doch ist Wachsamkeit geboten, daß es sich in der Praxis nicht nachhaltig relativiert.

### 3. Das imperiale Argument

In den letzten Jahren hat ein weiteres Argument Konturen erlangt: Europa solle seine Kräfte bündeln, um die globalen Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert bestehen zu können. Es müsse, so der einflußreiche französische Senator François-Poncet, „den Willen haben, eine Weltmacht zu werden“. Man kann ein solches Ziel das imperiale Argument nennen. Es hat namentlich eine sicherheits- und eine außenhandelspolitische Komponente. Erstrebte Einflußnahme auf die Lösung globaler Umweltprobleme tritt hinzu. Unter ersterem Aspekt sind vier Entwicklungen in Erinnerung zu rufen: das zunehmende Risiko einer unkontrollierten Proliferation von Nuklearwaffen; der Ausbruch von ethnischen Konflikten, die auf dem Balkan und in der früheren Sowjetunion bereits virulent sind, aber auch den afrikanischen Kontinent erfassen könnten; der islamische Gürtel im Süden Europas mit all den Ungewißheiten, die sich aus dem Vorhandensein fundamentalistischer Strömungen ergeben, und schließlich der bereits erwähnte Migrationsdruck aus den weniger entwickelten Regionen dieser Welt. Eine gemeinsame europäische Antwort auf solche Gefährdungen setzt eine einheitliche sicherheitspolitische Zieldefinition voraus. Eine solche ist aber selbst in schemenhaften Umrissen nicht erkennbar.

Im übrigen zöge europäische Machtprojektion entsprechende Verantwortung nach sich. Wer Soldaten schickt, bekommt Särge zurück. Eine Nischenmentalität, wie sie nicht nur in Deutschland verbreitet ist, wird dieser Verantwortung nicht gerecht. Außenhandelspolitisch könnte ein europäischer Gigant die sich ohnehin abzeichnende Triadisierung zwischen den USA, Japan und der EU weiter befördern. Ein solches enges Oligopol könnte zu Lasten der Außenseiter gehen und die Philosophie des GATT mit ihren Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Meistbegünstigung eher untergraben als stützen. Es muß jedenfalls mißtrauisch stimmen, wenn die Anhänger dieses imperialen Arguments in ihrer Mehrzahl aus einem sich merkantilistisch-protektionistisch definierenden Lager kommen.

### 4. Das Deutschen-Argument

Schließlich besteht ein Zusammenhang zwischen der europäischen Integration und der deutschen Frage, in der Formulierung de Gaulles „la question européenne par excellence“. Das Argument weist vier Facetten auf: Die erste besteht darin, über eine europäische Integration Deutschland einzubinden, es in eine Art Käfig zu nehmen, wie dies der Politologe Alfred Grosser einmal genannt hat. Dies ist eine Konstante in der gesamten Nachkriegsentwicklung. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands hat sie an Gewicht noch gewonnen. Die Hast, mit welcher die Maastricht-Verträge – parallel zur sich vollziehenden deutschen Einigung – ausgearbeitet wurden, findet darin ihre Ursache.

Eine zweite Facette ist ein in Deutschland manchmal anzutreffendes mangelndes Vertrauen in die eigene Politikfähigkeit, jedenfalls ein Interesse an einer Art Selbstversicherung durch Einbindung. Von daher ist der Schritt in eine freiwillig übernommene Teilunmündigkeit nicht fern. Der bekannteste Vertreter dieser Richtung dürfte der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt sein.

Vorherrschend ist in Deutschland wohl eine dritte Facette: die Furcht vor der Gefahr einer Einkreisung, einer Isolierung des Landes und einer Allianzbildung gegen seine Interessen, wenn diese außerhalb des europäischen Rahmens artikuliert werden. „Deutsche Außenpolitik ist nicht möglich außerhalb von Allianzen“ (Michael Stürmer). Aus dieser Einsicht erwächst die Dominanz der Europapolitik innerhalb der deutschen Außenpolitik, in ihr wurzelt eine gelegentlich an Entsagung reichende Kompromißbereitschaft.

Eine solche Haltung ist gut begründet, doch nicht ohne Risiko. In der Substanz läuft sie auf einen Sonderstatus der deutschen Politik hinaus in der Nachbarschaft eines „Sonderweges“, vor dem man sich ansonsten fürchtet. Auch wird dieser Sonderstatus im Bedarfsfalle naturgemäß instrumentalisiert und gegen deutsche Interessen eingesetzt. Ein ehemaliger deutscher Bundesminister faßte seine Brüsseler Erfahrungen einmal in der bedrückenden Feststellung zusammen: „Wenn die Deutschen Schwierigkeiten machten, fiel das Stichwort *Auschwitz*.“ Es ist eine Überlegung wert, ob „une Allemagne décomplexée“ in der Summe nicht einen wirkungsvolleren Beitrag zur europäischen Integration zu leisten vermöchte.

Eine vierte Facette begründet aus der deutschen Frage gerade umgekehrt einen Vorbehalt gegenüber einer stärkeren Integration. In einem so verfaßten Europa müßte sich auf Dauer die wirtschaftliche Kraft Deutschlands durchsetzen. Das Argument ist namentlich in der englischen Diskus-

sion verbreitet, weniger in Frankreich. Die dortige Diplomatie traut sich in meiner Bewertung eher mühelos zu, den leicht naiven Wirtschaftsriesen jenseits des Rheins an der Hand zu führen.

### 5. Spezifische Interessenlagen

Aus der Fülle spezifischer Interessenlagen seien drei herausgegriffen. Sie sind struktureller Art:

- Für die weniger entwickelten Mitgliedstaaten, namentlich im Süden der Union, spielt das Interesse, Transfers aus den Kassen der Gemeinschaft zu erhalten, eine ausschlaggebende Rolle. Die Brüsseler Leistungen an Griechenland z.B. erreichen dort über ein Drittel des gesamten Steueraufkommens.
- Für die Gruppe der kleineren Länder bildet die EU eine Plattform, welche ihnen weitaus größere Möglichkeiten der Mitwirkung und der Einflußnahme bietet, als dies in der Isolierung der Fall wäre. Der Gedanke ist bei allen Erweiterungen der EG bzw. der EU auch in der Spielart präsent gewesen: Wenn man sich schon den tatsächlichen Auswirkungen der Gemeinschaft nicht entziehen könne, dann sei es besser, über eine Mitgliedschaft darauf direkt Einfluß zu nehmen.
- Bezüglich der französischen Europapolitik darf man nicht die Augen vor der Tatsache verschließen, daß die Gemeinschaft primär als Vehikel benutzt wird, um die frühere Weltmachtrolle des Landes überzuführen in eine Art Hegemonialstellung innerhalb und zugleich mittels der EU. Für Frankreich – gestützt auf einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat, mit dem Status einer Nuklearmacht versehen, unbefangen beim Einsatz militärischer Machtmittel und zugleich über eine traditionell leistungsfähige Diplomatie verfügend – liefert die EU sozusagen das wirtschaftliche „backing“, erlaubt dabei auch den Zugriff auf Ressourcen Dritter. Seinen reinsten Ausdruck fand diese Politik am Ende der Uruguay-Runde auf der Ebene des GATT: Der eher bescheidene Einfluß Frankreichs als Außenhandelsnation wurde umgeformt in die Rolle eines exklusiven Gegenspielers der dominierenden USA. Das Mittel war die Drohung mit einem französischen Veto bei der internen Willensbildung der EU. Auf diese Weise gelang es, das gesamte welthandelspolitische Gewicht der EU vor den Karren eines protektionistischen nationalen Interesses zu spannen. Dies ist ein roter Faden in der französischen Europapolitik von der Frühzeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) bis auf den heutigen Tag. Das deutsch-französische Eurocorps würde in dieser Sicht dann seine Vollendung finden, wenn es sich faktisch als eine zweite „*légion étrangère*“ darstellen ließe.

---

## II. Die institutionellen Optionen

---

### 1. Das bundesstaatliche Modell

Die romantische Antwort auf dieses Bündel teils übereinstimmender, teils konfligierender Interessenlagen ist der in Deutschland propagierte Vorschlag, die EU in Richtung eines Bundesstaates fortzuentwickeln. Dabei geht es nicht um Begriffe. Zwei Elemente bilden den harten Kern dieser Idee: Zum einen würde das europäische Gemeinwohl im Willensbildungsprozeß eines europäischen Parlaments, im Powerplay der dort vertretenen gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte gefunden. Die Politikergebnisse wären trotz eines ggf. vorhandenen Verfassungsrahmens prinzipiell unbekannt. Zum anderen ginge die politische Primärverantwortung in der EU, welche gegenwärtig eindeutig bei den Mitgliedstaaten liegt, auf die europäische Ebene über.

Das wäre eine vollständige Umgestaltung der EU. Diese legitimiert sich von den Gemeinschaftsverträgen und damit von den nationalen Parlamenten her. Strukturbestimmend innerhalb der EU ist nicht ein unmittelbares Demokratieprinzip, welches sich im Europaparlament bündelte, sondern ein Ausgleich zwischen einem Gemeinschaftsinteresse einerseits und den Interessen von Mitgliedstaaten andererseits – darin wurzelt die besondere Rolle der Kommission – und ein wiederum anders gearteter Ausgleich zwischen den Interessen der größeren und der kleineren Mitgliedstaaten.

Romantisch wirkt dieses föderale Grundmodell deshalb, weil ihm gegenwärtig und auf absehbare Zeit sämtliche Funktionsvoraussetzungen fehlen. Es bleibt wirklichkeitsfremd. Es gibt kein europäisches Volk, welches Quelle einer demokratischen Legitimation sein könnte. Europa ist keine Erfahrungsgemeinschaft. Es wurzelt in durchaus unterschiedlichen nationalen Identitäten und Kulturen. Es ist auch keine Kommunikationsgemeinschaft. Allein in der Zwölfer-Gemeinschaft wurden neun verschiedene Sprachen gesprochen – bei ausgeprägter Dominanz der französischen Sprache. Eine europäische öffentliche Meinung hat sich nicht herausbilden können. Ein gemeinschaftsweiter Diskurs, der die Gesetzgebung kritisch begleitet und in eine Art „*volonté générale*“ münden könnte, findet nicht statt.

Ein Staatsvolk setzt mehr voraus als die Gleichheit eines abstrakten staatsbürgerlichen Status. Es bedingt eine meist geschichtlich gewachsene innere Verbundenheit der Staatsbürger, welche für Minderheiten eine Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen überhaupt erst erträglich macht. Diese

Defizite lassen sich nicht durch das Konzept einer Willensgemeinschaft überspielen. Es ist für die Sonderverhältnisse der Schweiz leistungsfähig, auf Europa insgesamt läßt es sich nicht übertragen. All dies ist nicht aus der Perspektive der ursprünglichen Sechser-Gemeinschaft einzuschätzen, sondern aus der Sicht einer Europäischen Union, die in absehbarer Zeit wohl mehr als 20 Mitgliedstaaten umfassen könnte.

Das größte Hindernis gegen eine Verwirklichung bundesstaatlicher Vorstellungen dürfte aus unverändert gravierenden Interessengegensätzen zwischen Mitgliedstaaten der EU erwachsen. Sie schließen Versuche der Schwächung und der Gegenmachtbildung zu Lasten von „Partnern“ ein. Aus der Fülle der Sachverhalte seien zwei in Erinnerung gerufen: Ein Beispiel für Schwächung war das Bemühen der französischen und der britischen Politik, die deutsche Wiedervereinigung zu hintertreiben. Es scheiterte am Widerstand der USA und an dem von der deutschen Regierung vorgelegten Tempo. Ein Beispiel für Gegenmachtbildung ist die von den genannten Mitgliedsländern verfolgte Jugoslawienpolitik. Viele Beobachter erklären sie dahingehend, daß sie die serbische Eroberungsstrategie gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft diplomatisch abschirmen soll. Als ein wesentlicher Beweggrund innerhalb einer gewiß komplexen Motivationslage gilt das Bemühen, die Entstehung einer „German influence zone“ in Südosteuropa zu verhindern und – darüber hinausgehend – mit Großserbien eine antihabsburgisch/-deutsche Regionalmacht zu stabilisieren. Sollte diese Analyse zutreffen, so heißt dies im Klartext: Zwei EU-Mitgliedstaaten leisten Beihilfe zu einem barbarischen Krieg, um – in einer langen Perspektive – ein drittes EU-Mitgliedsland besser am Zügel halten zu können.

Dies ist nicht Ausdruck einer antideutschen Obsession der dortigen politischen Klassen, wie man gelegentlich vernehmen kann. Das wäre harmlos, da durch Aufklärung änderbar. Es ist vielmehr Folge objektiver Interessenlagen. Diese lassen sich nicht verändern, sondern nur angemessen in Rechnung stellen. Sie gründen in einer sympathischen Werthaltung: Die eigene Handlungsfreiheit wird als oberster Wert gesetzt. Dies legt nahe, den Einfluß der 80 Mio. Deutschen in Europa zu begrenzen, eine Abhängigkeit davon möglichst auszuschließen. Mitterrand hat diese Priorität für nationale Letztverantwortung in einer Rede beim Stapellauf des atombetriebenen Flugzeugträgers „Charles de Gaulle“, dessen Bau mehr als fünf Mrd. DM kosten wird, in die Wendung gefaßt: „...damit Frankreich Herr seines Schicksals bleibt“. In einem wirklich föderalen Konzept von Europa wäre dies nicht mehr gewährleistet.

Aus diesem um Realismus bemühten Befund ergeben sich zwei weitere Folgerungen: Überlegungen, durch eine Veränderung der Institutionen die fehlenden Funktionsvoraussetzungen für ein bundesstaatlich verfaßtes Europa herbeizuzwingen, etwa dem Europäischen Parlament substantielle Kompetenzen zu übertragen in der Erwartung, auf diese Weise das politische Interesse der Bevölkerungen daran zu befördern, sind nicht zu befürworten. Ein europäisches Staatsvolk läßt sich nicht von oben herab dekretieren. Es kann nur behutsam von unten entwickelt werden. Solange eine direkte demokratische Legitimation auf europäischer Ebene nicht herstellbar ist, der Wähler europäische Entscheidungsträger mithin nicht durch Abwahl zur Rechenschaft ziehen kann, sollten der EU keine Entscheidungsgegenstände überantwortet werden, die einer solchen direkten Legitimation bedürfen. In diesem Ausmaß muß es trotz aller Friktionen bei Formen der intergouvernementalen Zusammenarbeit verbleiben.

## 2. Variable Geometrie

Aus ähnlichen Gründen heraus müssen Vorschläge, die EU nach einem Konzept variabler Geometrie oder verschiedener Geschwindigkeiten fortzuentwickeln, auf Skepsis stoßen. Sie stehen im Zentrum des erwähnten Schäuble/Lamers-Papiers. Mehrere Geschwindigkeiten werden nicht mehr nur übergangsweise oder als Notbehelf in eng definierten Ausnahmesektoren akzeptiert. Sie sind positiv als neues gestalterisches Strukturmerkmal für die Union angelegt. Der Charakter der EU als Verfassungsgemeinschaft mit dem Anspruch allüberall gleichmäßig geltenden Rechts wird damit in Frage gestellt. Die europäischen Entscheidungsorgane, von der Kommission über den Ministerrat bis hin zum Europäischen Parlament reichend, müßten in jeweils wechselnder Zusammensetzung entscheiden. In der Substanz wäre dies die Ablösung der bisherigen Gemeinschaft durch ein Novum. Dies ins Auge zu fassen, lohnte sich erst dann, wenn damit eine entscheidende qualitative Veränderung der Gemeinschaft in Richtung eines Bundesstaates erreichbar wäre. Genau darauf gründet sich denn auch das Schäuble/Lamers-Konzept. Hält man diese Veränderungen bis auf weiteres für unreal, so verlieren solche Vorstellungen ihre Basis.

Ein anderes sollte nicht übersehen werden. Das Konzept eines Europa der konzentrischen Kreise stammte ursprünglich aus Paris. Es diente dazu, den inneren Kern der EU zu schließen, die früheren EFTA-Staaten im Europäischen Wirtschaftsraum und potentielle Aufnahmeinteressenten namentlich aus dem Osten mittels der Assoziierungsabkommen auf Distanz zu halten. Noch ist

die Osterweiterung der EU lediglich verbal konsentiert, nicht durch praktische Schritte entscheidend nähergebracht. Diese französische Reserve, die unter de Gaulle schon gegen den Beitritt Großbritanniens zur EWG aktiviert worden war, erklärt sich aus dem Hegemonialinteresse des Landes: Je größer die EU, desto schwerer läßt es sich durchsetzen. Aus deutscher Sicht ist es nicht schützenswert. Überdies richtet sich ein säkulares Interesse Deutschlands auf eine Zone der Prosperität und des Friedens bei seinen östlichen Nachbarn. Es ist ähnlich wie beim Konzept der sicheren Drittstaaten innerhalb der Asylpolitik.

### 3. Europa der Regionen

Die Idee eines Europa der Regionen ist eine Variante des bundesstaatlichen Modells. Zwischen Brüssel einerseits und den Regionen andererseits sind es die Nationalstaaten, welche nachhaltig Kompetenzen abzugeben hätten. Es verbindet sich damit die Erwartung größerer Bürgernähe. Auch Ungleichheiten in den Lebensbedingungen ließen sich in einer Vielzahl kleinerer Regionen eher ertragen als innerhalb größerer Einheiten. Ökonomen denken an einen effizienteren Zuschnitt von Wirtschaftsräumen. Maastricht I hat mit der Einrichtung eines beratenden Ausschusses der Regionen solcher Idee ersten bescheidenen Tribut gezollt. Doch auch hier ist vor Träumereien zu warnen. Außerhalb der drei deutschsprachigen Länder Europas haben föderale Strukturen keine verwurzelte Tradition. Die Vorstellung, quer durch Europa Regionen als Bausteine einführen zu können, welche einen Bundesstaat konstituieren sollen, erscheint unter diesen Umständen überaus kühn. Ein Bedenken in der Sache tritt hinzu. Regionen dürften innerhalb eines europäischen Bundesstaates auf Dauer keine Chance haben, sich gegenüber den auf Zentralisierung drängenden Kräften zu behaupten. Dafür sprechen jedenfalls die Erfahrungen, die man weltweit – den Sonderfall Kanada ausgenommen – mit Bundesstaaten gemacht hat.

### 4. Fortentwicklung des Status quo mit Augenmaß

Was für Maastricht II bleibt, ist die Aufgabe, den europäischen Status quo mit Augenmaß und Behutsamkeit fortzuentwickeln. Leitgedanke könnte ein Subsidiaritätsprinzip sein, wie es Maastricht I in Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag verankert hat. Als stringentes Rechtsprinzip wird es schwerlich Wirkung entfalten, als politische Orientierung macht es Sinn: Die Mitgliedstaaten, die überkommenen Nationalstaaten, bleiben die Herren der europäischen Integrationsentwicklung. Was man allein in Brüssel erledigen oder dort jedenfalls besser ins Werk setzen kann, gehört tendenziell auf die Gemeinschaftsebene.

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus vermag dabei Hilfestellung zu geben. Eine Zentralisierung empfiehlt sich danach dann, wenn auf diese Weise erhebliche Größenerträge und damit Kostenvorteile anfallen oder wenn eine Maßnahme auf unterer Ebene, also bei einem Mitgliedstaat, grenzüberschreitende externe Effekte von Gewicht aufweist. Dies können negative externe Effekte sein wie bei der Belastung von Luft und Gewässern; dann entsteht das Risiko einer „beggar-my-neighbour-policy“. Dies können positive externe Effekte sein, etwa bei der Gewährleistung militärischer Sicherheit. Hier besteht ein Anreiz zum Trittbrettfahrerverhalten. Der theoretische Ansatz orientiert sich am Maßstab der ökonomischen Effizienz für die Gemeinschaft als Ganzes.

Aus eben diesem Grunde ist der Ansatz für praktisch-politische Entscheidungen nur begrenzt tauglich. Die erste Einschränkung ergibt sich daraus, daß der Effizienzmaßstab nicht akzeptiert wird. So ließen sich bei einer vereinheitlichten Produktion einzelner Rüstungsgüter gewiß immense Größenerträge für die Gemeinschaft insgesamt erzielen. Dies bleibt freilich für die Regierung eines Mitgliedstaates, welche aus regionalpolitischen Gründen oder auch um Vorsprünge beim Wettbewerb um Wählerstimmen zu erzielen die Finanzmittel im eigenen Lande halten will, völlig uninteressant. Die zweite Einschränkung ergibt sich aus konfligierenden Verfassungsprinzipien: Wenn Entscheidungsgegenstände, z.B. solche sicherheitspolitischer Art, einer direkten demokratischen Legitimation bedürfen, diese aber auf EU-Ebene nicht herstellbar ist, dann kann ein ökonomisches Rationalprinzip allein einen Kompetenztransfer nach Brüssel nicht zureichend begründen.

Verbindet man die Theorie mit einer gehörigen Portion Pragmatismus, so sind Fortentwicklungen in folgenden Bereichen vorstellbar: In der Asyl- und Einwanderungspolitik würde bei fallenden Grenzen im Inneren eine Harmonisierung nach außen Sinn ergeben. In der grenzüberschreitenden Kriminalität, namentlich beim Drogenhandel und sonstigen Ausprägungen organisierter Kriminalität, sprechen Effizienzargumente für eine stärkere Koordinierung auf Gemeinschaftsebene. Ähnliches gilt für grenzüberschreitende Verkehrsströme (Hochgeschwindigkeitsnetze, Telekommunikation). Die auf 1996 verschobene eventuelle Herabsetzung der quantitativen Aufgreifschwelle in der europäischen Fusionskontrolle und damit eine Ausdehnung der Brüsseler Zuständigkeit sollte dann realisiert werden, falls diese Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen bis dahin ein wettbewerbspolitisch akzeptables und zugleich stabiles Anwendungsprofil entwickelt hat. Aktivitäten unter dem Etikett „Sicherung des Wirtschafts-

standortes Europa“ sollten auf der Ebene von Infrastrukturmaßnahmen bleiben. Das vorhandene Instrumentarium reicht aus.

Die Währungsunion wird als legislatives Thema wohl nicht aufgegriffen werden. Man fürchtet, eine Büchse der Pandora zu öffnen, insbesondere die in Maastricht I vereinbarten Konvergenzkriterien weiter aufzuweichen. Vom hier eingenommenen Standpunkt aus empfiehlt sich auch keine Änderung der europäischen Finanzverfassung. Die EU sollte Kostgängerin der Mitgliedstaaten bleiben. Dies gewährleistet mehr als alles andere eine wünschenswerte Begrenzung von Ausgabenzuwächsen. In der Außen- und Sicherheitspolitik könnten die vorhandenen Verfahrensregelungen fortentwickelt werden. Änderungen in der materiellen Substanz dürften ausscheiden. Gesetzestechnische Bereinigungsarbeiten sind vorstellbar: Die komplexe Dreiteilung der Gemeinschaft in EG, EGKS und Euratom hat sich überlebt. Auch die Schutzklausel des Art. 115 EG-Vertrag hat angesichts der gemeinsamen Außenhandelspolitik der EU ihren Sinn weitgehend verloren. Restbestände an Vorbehaltsrechten und Schutzklauseln bei der Kapitalverkehrsfreiheit könnten gestrichen werden. Das Europäische Parlament schlägt die explizite Aufnahme eines europäischen Grundrechtekatalogs in die Gemeinschaftsverträge vor. Dies hätte angesichts des Verweises in Art. F Abs. 2 EU-Vertrag auf die Menschenrechtskonvention und angesichts der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes mehr dekorative Bedeutung. Anderes gälte für die verfahrensrechtliche Neuerung einer Grundrechts- und Verfassungsbeschwerde direkt beim Europäischen Gerichtshof. Bedeutsamer wäre es, wenn die Grundrechte der Gemeinschaft Bindungswirkungen nicht nur gegenüber den Organen der EU entfalten, sondern über die Ausnahme des Art. 119 EG-Vertrag hinaus (Gleichstellung von Mann und Frau im Berufsleben) auch die Mitgliedstaaten erfassen würden. Aus der Sicht eines Subsidiaritätsprinzips ergibt das nur begrenzt Sinn. Danach könnte es bei den jeweiligen mitgliedstaatlichen Traditionen verbleiben. In der Perspektive einer bundesstaatlichen Verfestigung der EU sähe das anders aus.

---

### III. Reformen bei den Entscheidungsorganen der EU

---

Die vollzogenen Erweiterungen der EU tangieren die Arbeitsfähigkeit der europäischen Entschei-

dungsorgane. Die Zahl der Kommissionsmitglieder ließe sich verringern, indem die größeren Mitgliedstaaten auf den zweiten Kommissar verzichten. Bei weiterer Ausdehnung der EU könnte auch daran gedacht werden, daß Gruppen kleinerer Mitgliedstaaten, z. B. die drei Benelux-Länder, in turnusmäßigem internen Wechsel insgesamt nur durch einen Kommissar vertreten sind.

Weitaus schwieriger wird die Aufgabe, das Verhältnis der größeren Mitgliedstaaten zu den an Zahl gewachsenen, bevölkerungsmäßig aber kleinen Mitgliedstaaten in ein allseits akzeptiertes Verhältnis zu bringen. Erwogen wird eine Veränderung der Stimmengewichtung im Rat. In Betracht kommt ferner ein Erfordernis doppelter Mehrheiten, nach Staaten und zugleich nach der Bevölkerungszahl gerechnet. Veränderungen dieser Art würden dann folgerichtig auf die Vertretung der Mitgliedstaaten und auf die Beschlußfassung im Europäischen Parlament durchschlagen. Diskutiert wird ferner eine Veränderung bei der Präsidentschaft im Europäischen Rat (Ausdehnung der Amtsperiode, Bestellung durch freie Entscheidung des Rats, nicht mehr nach einem automatischen Turnus). Für die ausschlaggebende verfassungspolitische Frage, wie der auf Gemeinschaftsebene unterentwickelten demokratischen Legitimation begegnet werden kann, zeichnet sich keine Antwort ab. Abwegig sind Ideen, den nationalen Parlamenten eine institutionelle Plattform auf EU-Ebene zu verschaffen. Dies würde die Arbeitsfähigkeit der EU nur weiter beeinträchtigen. Schlüssig wäre ein Versuch, die diskretionären Entscheidungsspielräume zurückzuschrauben, die Organe der Gemeinschaft wieder stärker auf die Konkretisierung eines in den Verträgen enthaltenen Verfassungsauftrages zurückzuführen, damit die fehlende Legitimation durch Wahlen zu ersetzen über eine Legitimation durch das Recht und die EU wieder eher als Ordnungsgemeinschaft zu begreifen denn als politische Entscheidungseinheit. Doch hat hier bereits Maastricht I die Weichen in eine genau gegenteilige Richtung gestellt. Die genannte Aporie dürfte fort dauern.

Aussichtslos ist wohl auch ein Unterfangen, das Sprachenregime der EU zu ändern und das Deutsche als die in der Gemeinschaft verbreitetste Sprache zur Arbeitssprache aufzuwerten. Dieser an sich selbstverständliche Wunsch läßt sich allein schon mit dem Stichwort „großdeutsch“ abwehren. Bei den berufsmäßigen Betroffenenkreisen Deutschlands dürfte das begeisterte Resonanz auslösen.

## Europa vor der Herausforderung zivilisierter Innenbeziehungen

### I. Einführung<sup>1</sup>

Aufgrund der weltweiten Umbrüche und Imponderabilien ist es notwendig, auch die europäische Integration, ihren Stand und ihre Perspektiven einer Revision im Sinne einer Neu-Sichtung zu unterziehen. Zweifellos steht die Europäische Union (EU) an einem Wendepunkt in der Nachkriegsgeschichte. Jenseits längst obsoleter Spiegelfechtereien um die scheinbare Alternative „Erweiterung oder Vertiefung“ ist der Frage nachzugehen, welches Projekt sich hinter der Chiffre „Europa“ verbirgt: Sind Konturen eines eigenen Wohlstands-, Wachstums- und Entwicklungsmodells auszumachen, das nicht ohne Sozial- und Industriepolitik zu haben ist? Oder ist Europa längst zu einer halluzinierten Oase geworden, die auch beim energischsten Voranschreiten nicht näherrückt, sondern als Trugbild am Horizont verbleibt? Werden mit der „Utopie Europa“ (Dominique Wolton) zu hochfliegende Hoffnungen verknüpft, die der europäische Einigungsprozeß nicht erfüllen kann? Oder aber im Gegenteil: Ist vom Verblässen der meisten Utopien auch Europa erfaßt, und stehen die meisten Europäer aus eben diesem Grunde dem in ihren Augen ohnehin unattraktiven europäischen Projekt mittlerweile gleichgültig, ja skeptisch gegenüber? Und ganz pragmatisch gefragt: Aus welchen Quellen könnte Europa neue Attraktivität und Legitimität beziehen?

Seit der Implosion der realsozialistischen Staatenwelt sind die alten Kleineuropa-Konzeptionen und -Planungen obsolet geworden, und es hat sich eine europäische Gewitteratmosphäre zusammengebraut, die zwar keinen Krieg im Innern der Europäischen Union ankündigt, aber einen internen Erosionsprozeß<sup>2</sup> bei gleichzeitiger externer Anhäufung von gesellschaftlichem und selbst kriegerischem Sprengstoff. Die europäische Konstruktion wird – erstmalig seit Unterzeichnung der Römischen Verträge – explizit in Frage gestellt<sup>3</sup>. Wenn

die Kerninstitutionen Europas nicht rasch ihre Handlungsfähigkeit und Legitimation wiederherstellen, könnte in vorderster Linie das neue Deutschland aus dem Gleis geraten, und deshalb ist eine öffentliche Debatte überfällig.

Woher rührt die Relevanz dieser Debatte? Als „obsessiv“<sup>4</sup> geradliniger Europapolitiker wird Helmut Kohl nicht müde zu unterstreichen, daß Deutschland mehr Nachbarn als jedes andere europäische Land hat und von daher mehr als andere auf gutnachbarliche Außenbeziehungen angewiesen ist<sup>5</sup>. Aufgrund seiner ökonomischen Stärke ist Deutschland zudem isolationistischen Versuchungen ausgesetzt, auf die der Europaparlamentarier Jean-Louis Bourlanges hinwies. Vor beiden Risiken schützte bislang die Einbindung in die Europäische Gemeinschaft, die eine feste Verankerung und damit Stabilität bot, sowie die Institutionalisierung zivilisierter Außenbeziehungen. Dieser sichere Platz ist gefährdet, wenn Attentismus, Indolenz, Probehandeln und ein einsetzender Lockerungsprozeß sich zu einem langfristigen Zerfallsprozeß verdichten, der die zukünftige Gestalt Europas konturenlos und undeutlich werden läßt. Die Achse Rom–London ist geradezu prädestiniert, auf das Programm „Zurück hinter Maastricht“ einzustimmen. Die Zukunft Europas erscheint seit Ende des Zweiten Weltkrieges offener denn je, wie Helmut Schmidt konstatierte.

Das französisch-deutsche Gespann, das sich in der Vergangenheit als Initiator gemeinschaftlicher Projekte bewährt hat, ohne jemals zum Kondominium zu werden, läßt bzw. ließ sich nicht nur von wahlarithmetischen Überlegungen (Bundestagswahl vom 16. Oktober 1994 bzw. französische Präsidentschaftswahl vom Mai 1995) hemmen, sondern zeigt grundlegende Unsicherheiten über den künftigen Kurs der Gemeinschaft. Wenn die Interessenkoalition Paris–Bonn sich de facto zum bloßen Bollwerk gegen Anti-Europa zurückentwickelt, statt auch künftig als Leitschiff und Lokomotive der Integration zu fungieren, wäre die Erosion der EU

1 Für produktive Hinweise und kritische Anmerkungen danke ich herzlich Reinhard Kuhlmann.

2 Vgl. Peter Glotz, Der größte Brocken auf dem Kontinent, in: Die Zeit vom 24. Juni 1994, S. 8.

3 Geplante weitere Integrationsschritte sind strittig: Stimmen noch 1990 die Deutschen mehrheitlich einer Währungsunion zu (50 gegen 27 Prozent), so überwogen 1993 deutlich

die Gegner (nur noch 29 Prozent Zustimmung), vgl. Eurobarometer Nr. 34 vom Dezember 1990 bzw. Nr. 39 vom Frühjahr 1993.

4 Maurice Duverger, Une nouvelle alliance franco-allemande, in: Le Monde vom 26. Oktober 1994, S. 2.

5 So kürzlich im Interview mit Le Monde vom 1. Oktober 1994, S. 1.

von innen unaufhaltbar, denn die Gegner der Integrationsvertiefung formieren sich bereits<sup>6</sup>, und nicht allein die bei der Europawahl 1994 erstarkte französische Rechte verfolgt das Leitmotiv, die politische Macht der Kommission auf den Rat zu verschieben. In Frankreich reift zumindest die Erkenntnis, daß eine französische Zurückhaltung darauf hinausliefe, Deutschland die europäische Führung zu überlassen und diese anzuerkennen. Bill Clinton hat sich bei seinem Europabesuch nachdrücklich für die europäische Einigung ausgesprochen und auf die Bundesrepublik als treibende Kraft gesetzt, so daß britische Kommentatoren die britische „special relationship“ aufgekündigt sahen. Diese Entwicklungen können dem europäischen Schiff Rückenwind verleihen. Es mehren sich zwar auf der einen Seite Tendenzen, die auf eine Entmachtung der supranationalen Institutionen mit deren eigenen Souveränitätsrechten hinarbeiten, was zwangsläufig Renationalisierungsprozesse begünstigt und beschleunigt, aber auf der Gegenseite wächst die Einsicht, daß diese Gefahr einer europäischen Desintegration gebannt werden muß; den größten Schaden eines Zerfalls der Gemeinschaft hätte Deutschland, das zurückversetzt würde in eine alte geopolitische Konfliktlage. Die Publikation des Papiers von Karl Lamers und Wolfgang Schäuble<sup>7</sup> ist Ausdruck dieser Einsicht.

---

## II. Nach-Maastrichter Herausforderungen und vorläufige Positionsbestimmungen

---

Die Voraussetzungen für eine Fortsetzung des Integrationsweges sind gegeben: Die politische, ökonomische und soziale Verflechtung und institutionelle Vernetzung erreicht nirgends im internatio-

---

6 So Manfred Brunners „Bund Freier Bürger“, Für ein Europa freier Völker. Europapolitische Leitsätze; aber auch kürzlich der CDU-Politiker Heinrich Lummer, Für ein Europa der Vaterländer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. September 1994, S. 10, sowie eurokritische Formationen in Frankreich (Philippe de Villiers), Belgien, Österreich etc. Der französische Linkssozialist Jean-Pierre Chevènement befürchtet, die Deutschen wollten die französische Republik in einem europäischen Superstaat auflösen und die staatliche Einheit Frankreichs, die sich auf die Staatsbürgerschaft und nicht eine ominöse „Volkszugehörigkeit“ gründet, abschaffen, so daß nur völkisch definierte Gebilde übrigblieben. Als Karl Lamers, außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU im Bundestag und Autor des „Schäuble-Papiers“, am 7./8. November 1994 in Paris seine Kerneuropa-Vorstellungen erläuterte, kommentierte Le Monde vom 8. November 1994, S. 9, diese Visite negativ: Durch diesen Auftritt würden die „crispations anti-germaniques“ verstärkt und die „débandade française“ beschleunigt!

7 Vgl. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Überlegungen zur europäischen Politik vom 1. September 1994, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1994) 10, S. 1271–1280.

nen Bereich die Dichte der Europäischen Union. Gerade in Krisenzeiten hat sich das Duo Paris–Bonn als Motor der europäischen Integration bewährt; zweifelhaft ist allein, ob sich gegenwärtig der politische Wille dazu findet. Wird die europäische Sozialunion geschaffen? Eine Nagelprobe könnte die Umsetzung des beschäftigungspolitischen Ansatzes von Delors' Weißbuch für „Wachstum, Wettbewerb, Beschäftigung“ bilden. Werden darüber hinaus wirtschaftsinterventionistische und industriepolitische Leitlinien verabschiedet? Werden Tarifautonomie und Betriebsverfassung als Pfeiler des europäischen Sozialstaatsmodells transnational institutionalisiert? Lassen sich diese Fragen schon definitiv beantworten?

Drei politische Antworten auf die neue Situation sind möglich: Die erste heißt Bewahrung des gemeineuropäischen Status quo und begrenzter Ausbau des Erreichten; die zweite Antwort heißt „aggiornamento“, also Dynamisierung, Aktivierung der europäischen Integration (einschließlich Regionalisierung) und die dritte Rücknahme von Supranationalität zugunsten von nationalen Regelungen. Die Verfechter des Status quo sind daran zu erkennen, daß sie zwar die Notwendigkeit weiterer Reformen im Mund führen, aber darauf bedacht sind, die Kompetenzen der EU eng auszulegen und eine „wildwüchsige Zentralisierung“ der europäischen Politik zu verhindern<sup>8</sup>. Eine „dynamisch-flexible Kompetenznorm“, wie den Artikel 235 EG-Vertrag, wollen sie zurücknehmen und damit einen Motor der Integration, der die Eigendynamik des letzten Jahrzehnts der europäischen Integration legitimiert hat, stilllegen. Als Begründung wird angegeben, die komplexen Strukturen seien den Bürgern „nicht verständlich zu machen“, führten zu einer „Verunsicherung“, die nur durch eine Vereinfachung der Strukturen, eine transparentere Gestaltung und eine klare Kompetenzverteilung behoben werden könne. Das Vertrauen der Bürger sei nur zu gewinnen, wenn die Europäische Union auch „nach außen handlungsfähig“ werde. In dieselbe Richtung zielt ein Unternehmer-Memorandum<sup>9</sup>, das die vom Weißbuch geplante Schaffung von 15 Millionen neuen Arbeitsplätzen in Europa als „allzu ehrgeizig und wenig realistisch“ abtut und im Gegenzug als Instrument der Beschäftigungssicherung einzig „Kostensenkung“ sowie die Schaffung einer „Deregulierungsinstanz“ empfiehlt. Dürfen sich die Verfasser wundern, wenn ihnen der Vorwurf, zur Europaskepsis beizutragen, nicht erspart bleibt?

---

8 So beispielsweise Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1994.

9 Vgl. Conseil National du Patronat Français (CNPF)/Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Memorandum vom 26./27. Mai 1994, S. 3, 5, 12.

Die Berührungspunkte zwischen Befürwortern von Stagnation und Regression sind zahlreich, eine Trennlinie ist von daher nicht immer fein säuberlich zu ziehen. Die Verfechter der Rücknahme von Supranationalität werfen die Frage auf, wieso denn Stillstand auf Rückschritt hinauslaufen soll, ob ein direkt gewähltes Europaparlament überhaupt nötig, es nicht „voreilig“ ins Leben gerufen worden sei<sup>10</sup>: „Wir haben in manchem schon zu viel Europa.“ Mit dieser Infragestellung ist das Einfallstor für die Rücknahme des Integrationsprozesses weit geöffnet.

Die Verfechter einer dynamischen Integration wenden gegen die sich behutsam und bedächtig gebenden Vertreter des Status quo ein, daß sie mit ihrer zögerlichen Herangehensweise ein falsches Signal aussenden und sich von vornherein in die Defensive begeben. In der jetzigen Situation laufe die Verteidigung des Status quo auf eine Rücknahme der Integration hinaus – so ihr Argument<sup>11</sup>. Wenn die Zentrifugalkräfte zunehmen, reiche es nicht aus, die alten Bindekräfte zu bewahren, sondern es müßten um so mehr die Zentripetalkräfte gestärkt werden, um Rückschläge zu vermeiden. Die natürliche Bewegungsform des internationalen Systems ist das Abgleiten in Chaos und Anarchie, die nur mit aufwendigen nationalen und transnationalen Regulierungsgeflechten zu bändigen sind. Konkreter: Die Überbeanspruchung eines für sechs Mitgliedstaaten konzipierten institutionellen Gefüges durch eine doppelt und in naher Zukunft mehr als doppelt so hohe Zahl wird Tendenzen zur Rückentwicklung zu einer Freihandelszone ohne politischen „Überbau“ stärken.

Die europäische Konstruktion ist von innen und außen gefährdet. Eine Analyse der bisherigen Defizite sowie der zukünftigen Anforderungen ist erforderlich, um die teils naturwüchsigen, teils politisch gewollten Erosionserscheinungen aufzuhalten und die europäische Integration voranzubringen. Der Integrationsprozeß ist vor allem von

10 Heinrich Lummer (Anm. 6). Ähnlich auch Erwin Teufel, der kritisiert, daß die Neuverteilung von Zuständigkeiten immer auf einer „Einbahnstraße nach Brüssel“ erfolge, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. August 1994, S. 4; Manfred Brunner, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), *Wieviel Demokratie verträgt Europa? Wieviel Europa verträgt die Demokratie?*, Opladen 1994; mehrdeutig Wolfgang Schäuble (Anm. 7). Zu den Kritikern des Europaprojekts zählt auch Jean-Pierre Chevènement, der die Kommission herabstufen möchte zu einem Generalsekretariat von Rat und Ministerrat, vgl. die Entgegnung auf Jean-Louis Bourlanges, *A l'Allemagne, parlons franc*, in: *Le Monde* vom 12. Oktober 1994, S. 1, 2.

11 So auch Wolfgang Schäuble, s. Anm. 7 sowie Interview mit *Le Monde* am 24. September 1994, S. 7: „Il faut maintenant faire le forcing pour que l'Union Européenne progresse.“ (Zu deutsch: „Man muß jetzt Druck machen, damit die Europäische Union Fortschritte macht.“)

innen bedroht: erstens von der Unklarheit der Zielbestimmung, zweitens von der Herausbildung einer Anti-Europa-Bewegung, die dem „Demokratiedefizit“ den Prozeß macht, drittens vom Aufschwung nationalistischer Kräfte und viertens vom Druck zugunsten einer schnellen Erweiterung<sup>12</sup>. Die Europäische Union kann sich als weltpolitischer Akteur nur behaupten, wenn sie diese internen Probleme vorrangig löst.

Die Frage der Zielsetzung ist so alt wie der Einigungsprozeß selbst, und Antworten oder Teilantworten werden ständig der Revision unterzogen: Von Anbeginn an war das europäische Projekt mit dem demokratischen Ideal eng verknüpft, mit dem Kampf gegen Faschismus, Diktatur und Nationalismus, für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und nicht zuletzt mit der Einbindung und Selbsteinbindung von Nachkriegsdeutschland. Die Süderweiterung erfolgte aus eben diesen politischen Gründen und bildete für Griechenland, Spanien und Portugal sowohl eine demokratische Taufe als auch einen Stabilitätsanker. Auch die jungen Demokratien Osteuropas setzen ihre Hoffnung auf diesen sicheren demokratischen Hafen, denn die Zersplitterung in ein Sammelsurium von Staaten, die Vervielfachung von Souveränitäten schafft nur eine kurzfristige Lösung langfristiger Probleme.

## 1. Das „Demokratiedefizit“

Was steckt hinter dem Schlagwort vom Demokratiedefizit? In diesem Begriff werden zwei komplexe und klar zu unterscheidende Themen vermengt: Einerseits Demokratie im Sinne von parlamentarischer Kontrolle der Exekutive, andererseits das Verhältnis der supranationalen Gemeinschaft zu den souveränen Nationalstaaten. Die Formel bringt die Enttäuschung der seit 1979 direkt gewählten Europaparlamentarier zum Ausdruck, im Gesetzgebungsprozeß nur einen untergeordneten Stellenwert einzunehmen, im Unterschied zum Rat, der Repräsentanz der nationalen Exekutiven. Breite politische Resonanz erhielt das Thema mit der Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987, die vorsah, daß die Mehrzahl der binnenmarktbezogenen Rechtsakte im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden kann, und somit offensichtlich machte, daß das Parlament nur geringe Kontrollvollmachten gegenüber der Exekutive besitzt. Das Demokratiedefizit ist also Indiz und Reflex einer Vorrangstellung der Exekutive, die allerdings Charakteristikum der meisten westeuropäischen Demokratien ist.

12 Vgl. Laurent Cohen-Tanguy, *L'Europe en danger*, Paris 1992.

Die Losung birgt einen rationalen Kern: In der Tat sind mehr öffentliche Debatten und eine höhere Transparenz gefordert, aber die suggerierte Problemlösung, die allgemeine Stärkung des europäischen Parlaments, wäre eine Scheinlösung, denn sie impliziert, daß die Gemeinschaft ein institutionelles System sei, das nach dem klassischen parlamentarischen Modell funktioniere, das seinerseits allein Anspruch auf demokratische Legitimität erheben könne. Doch die Europäische Union ist kein Nationalstaat und hat daher andere Legitimationsformen und Kontrollweisen. Der Rat ist Legislative und nicht Exekutive, obwohl seine Zusammensetzung als Gremium von Vertretern nationaler Exekutiven diesen Trugschluß nahelegt. Es gibt keinen zwingenden Grund, dieser Legislative eine zweite zur Seite zu stellen, es sei denn im Rahmen einer Neujustierung des institutionellen Gleichgewichts. Das Demokratiedefizit im Sinne eines Mangels an Legitimation und Akzeptanz seitens der europäischen Bürger läßt sich nicht allein durch eine Verstärkung der Parlamentsvollmachten beheben.

Die Redeweise vom Demokratiedefizit hat eine bedenkliche Schattenseite, da sie einen idealen Sammelpunkt für alle Gegner des Integrationsprozesses abgibt. Sie steht geradezu philosophischerhaben über dem Verdacht, sie kaschiere irgendwelche Partikularinteressen. Zugleich eignet sie sich als Ausdruck eines realen Problems zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung. Die Formel ist vieldeutig und erlaubt es, verschiedenartigste Interessen hinter einem unbestreitbar demokratischen und scheinbar über den Interessen stehenden Slogan zu versammeln. Nicht nur ideologisch motivierte Gegner des Einigungsprozesses, auch Skeptiker und Zweifler, die der Integrationsprozeß stört oder beunruhigt, fühlen sich von dieser Losung angezogen, die folglich stets aufs genaueste auf ihren Gehalt hin abgeklopft werden sollte.

Eine grundlegende, demokratietheoretische Frage stellt sich in diesem Zusammenhang: Gerät das demokratische Prinzip in Widerstreit mit der europäischen Integrationsdynamik? Sollte probeweise das Gedankenspiel zugelassen werden, daß während der Aufbauphase Europas – zumindest vorübergehend – die Effektivität vor dem Demokratisierungsprojekt rangiert? Um Mißverständnissen vorzubeugen: Eine differenziertere Betrachtungsweise ist angesichts der komplexen Verhältnisse erforderlich. Zwar sind im politischen und ökonomischen Raum die Fundamente konsolidiert und von daher eine Demokratisierung notwendig, aber der europäische Sozialraum steckt noch mitten in der Planungs- und Aufbauphase, und die Frage, ob eine der Demokratisierung eingeräumte absolute Priorität nicht die Gefahr heraufbeschwört, daß

der Sozialraum auch in Zukunft den anderen Bereichen hinterherhinkt, läßt sich nicht von der Hand weisen. Der Aufbau eines europäischen Agrarsektors hat eine politische Integration bewirkt, die der Sozialraum nicht einmal ansatzweise erreicht. Die mittlerweile zum Gemeinplatz avancierte, teilweise beckmesserische Kritik am technokratischen Charakter der europäischen Integration verkennt, daß das umfassende Integrationsprojekt in der Geschwindigkeit der Delors-Jahre sicherlich nicht über das Europäische Parlament hätte vorangetrieben werden können. Insofern hatte diese von den Vätern der Europäischen Gemeinschaft konzipierte Form durchaus ihre historische Berechtigung, sie hat jedoch ihre Antriebsfunktion im politischen und ökonomischen Sektor eingebüßt. Erst wenn die Integration in den drei Hauptsektoren eine gewisse Gleichwertigkeit erlangt hat, kann allein eine demokratisch verfaßte Integration Bestand haben.

Eine solche Analyse, die mit den *idées reçues* der Integrationsforschung bricht, muß sich mit dem *mainstream* auseinandersetzen, beispielsweise dem Postulat von Ralf Dahrendorf: „Klar ist vor allem, daß das nächste Europa demokratisch sein wird, oder es hat keine Zukunft.“<sup>13</sup> Mit diesem Votum steht Dahrendorf nicht allein. In schöner Eintracht verweist die Mehrzahl der Wissenschaftler, aber auch Politiker auf das europäische Demokratiedefizit. Ob Claus Koch oder Ludger Kühnhardt, Berndt Keller oder Elmar Altvater<sup>14</sup>, ob SPD, CDU, F.D.P., Grüne oder Brunners „Bund freier Bürger“ – eine kunterbunte Koalition ist sich einig, daß Europa demokratischer gestaltet werden muß. Als Antipode dieses Demokratisierungsansatzes wird gemeinhin der „technokratische Ansatz“ (Dahrendorf) ausgemacht und verurteilt.

Ist diese zum Konsens geronnene These plausibel? Verdankt sich der bisherige Integrationsprozeß nicht im Gegenteil weitgehend der vielgescholtenen technokratischen Herangehensweise der europäischen Gründungsväter wie Jean Monnet? Wenn in Europa eine europäische im Sinne von supranationaler Institution durchgesetzt werden konnte, so geschah dies zwar mit der Unterstützung nationaler Parlamente, aber durchaus auf einem tech-

13 Ralf Dahrendorf, Ein Europa für die Zukunft, in: Der Spiegel, Nr. 1/1994, S. 29.

14 Vgl. Claus Koch, Demokratie, sozialer Raum und Gewerkschaftspolitik in der Europäischen Union. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung (Mskr.), Dezember 1993; Ludger Kühnhardt/Hans-Gert Pöttering, Weltpartner Europäische Union, Zürich 1994; Berndt Keller, Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Zur Begründung einer europessimistischen Sicht, in: Politische Vierteljahresschrift, (1993) 4, S. 588–612; Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung, Münster 1993.

nokratisch-expertistischen Wege, der einer demokratiethoretischen Überprüfung schwerlich standzuhalten vermag. Stehen also die Projekte „Europa“ und „Demokratie“ in einem Zielkonflikt?

Zwar herrscht ein weitgehender Konsens über Sinn und Notwendigkeit einer voranschreitenden europäischen Einigung, doch sowohl über die Zielinie als auch über den Weg herrscht Uneinigkeit. Die Verfechter einer Reform der europäischen Institutionen stehen nicht zufällig den Befürwortern einer Erweiterung entgegen, geradezu sinnbildlich im Europawahlkampf-Slogan von Bündnis 90/Die Grünen auf den Punkt gebracht: „Lieber Europa erweitern als Demokratie beschränken.“<sup>15</sup> Der Gemeinplatz von der Notwendigkeit einer harmonischen Verzahnung von Erweiterung und Vertiefung macht die Runde. Eine Erweiterung der Europäischen Union würde notwendigerweise die Komplexität der Abstimmungsprozesse erhöhen (Wie sollen 24 oder mehr Kommissare so effizient und effektiv entscheiden wie 17?) und damit aus systemischen Gründen zunächst einmal eine Beeinträchtigung von Effizienz und Handlungsfähigkeit und längerfristig eine Erosion des Integrationsprozesses bewirken, der bestenfalls stagnieren, schlimmstenfalls Rückschritte machen wird. Die Vorstellung einer harmonischen Verknüpfung von Erweiterung und Vertiefung ist zwar als Wunschbild verständlich, wird aber dem realen, disruptiven Ablauf des Integrationsprozesses nicht gerecht. Wie kann es trotz dieses Dilemmas weitergehen?

## **2. Die gemeinsame „Industriepolitik“ im Agrarsektor**

Bieten die bisherigen Integrationsleistungen Anknüpfungspunkte für weitere Fortschritte? Ausgerechnet der kostspielige und scharf kritisierte Agrarsektor hat eine Integration zustande gebracht, die über das Niveau negativer Integration, d.h. der bloßen Beseitigung von Integrationshemmnissen, hinausgeht und als positive Integration eigenständige Regulierungssysteme und Institutionen aufweist. Es sei in diesem Zusammenhang davon abstrahiert, daß manche Richtlinien ungewollte Effekte zeitigen, denn schlechte Regulierung spricht nicht per se gegen Regulierung. Wäre der Agrarsektor innerhalb der Verwirklichung des Binnenmarktes als reines Marktprojekt behandelt worden, hätten also Marktöffnungs- und deregulative Politiken die Oberhand gehabt, wäre er ähnlich wie viele alte Industrien längst subventionsfrei und daher zum Untergang verurteilt. Das

entsprechende Szenario läßt sich leicht ausmalen: Zahlreiche der im Agrarbereich tätigen Menschen wären in diesem Fall zur Arbeitslosigkeit degradiert, und der gesamte Sektor hätte sich zu einem ständigen Konfliktherd mit umherziehenden Desperados ausgewachsen. Allein in diesem eingekapselten Bereich, in dem neben regulativer auch umverteilende Politik gemacht wird, wurde resolut der Schritt von bloß negativer zur positiven Integration vollzogen und den Marktöffnungsmechanismen eine Institution beigegeben. Im Agrarsektor ist paradoxerweise eine dirigistische Gestaltung des Wandels ermöglicht worden, die in anderen Bereichen – z.B. in Form von Industriepolitik – nicht einmal ansatzweise verwirklicht wurde. Merkwürdigerweise ist der Agrarsektor als ökonomisches und soziales Regulierungsmodell der öffentlichen Diskussion weitgehend entzogen, obwohl das Agrarbudget 52,1 Prozent des EG-Haushaltes (1994 = 130 Mrd. DM) ausmacht und damit weit vor dem zweitgrößten Posten, den Strukturfonds mit 30,7 Prozent, liegt. Aus welchen Gründen ist außer der Agrarlobby niemand daran interessiert? Oder umfassender mit Gilbert Ziebura gefragt: „Warum ist der Agrarsektor politisch am weitesten integriert, obwohl gerade er durch besonders gravierende Unterschiede von Land zu Land gekennzeichnet ist?“<sup>16</sup>

Der Hauptgrund ist im Verhältnis Nationalstaat – Europa zu suchen. Nach traditionellem Verständnis stehen nationale Interessen – schon per definitionem – jeglicher Form von Supranationalität entgegen. National ausgehandelte Kompromisse bilden in der Regel den kleinsten gemeinsamen Nenner nationaler Interessen ab, können also intergouvernemental zustande kommen und erreichen somit nur in Ausnahmefällen das Niveau einer supranationalen, also nationalen Bestimmungen transzendierenden Regelung. Dem Agrarsektor als Branche des vorigen Jahrhunderts wurde bereits in den fünfziger Jahren eine abnehmende Bedeutung attestiert und in der Übertragung von Regulierungskompetenzen nach Brüssel der Vorteil gesehen, möglichen Protest der vom Strukturwandel bedrohten Landwirte auf Brüssel zu lenken. Seitdem jedoch nationalistische Strömungen Aufwind verspüren, ist die Versuchung zu einer Renationalisierung der Europapolitiken groß<sup>17</sup>. Konjunkturelle und strukturelle Faktoren greifen

16 Gilbert Ziebura, Europäische Union und Gesellschaft, in: Oliver Thränert (Hrsg.), Europäische Union und Europa, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, Oktober 1994, S. 16.

17 Um so mehr, als der „permissive Konsens“ gegenüber Europa einer skeptischen Beurteilung, gar Zurückweisung weicht. Vgl. Hans-Wolfgang Platzer/Walter Ruhlmann, Welches Deutschland in welchem Europa? Demoskopische Analysen, politische Perspektiven, gesellschaftliche Kontroverse, Bonn 1994.

15 Bündnis 90/Die Grünen, Programm zur Europawahl 1994, verabschiedet auf der Bundesdelegiertenkonferenz in Aachen vom 12. bis 14. November 1993.

an diesem Punkt ineinander, und die Verantwortlichen haben seither Kompetenzübertragungen auf die supranationale Ebene zurückhaltender gehandhabt. Doch ist dieses traditionelle Verständnis eines absolut gesetzten Gegensatzes von nationalen und supranationalen Interessen in Zeiten der Globalisierung und unter den Bedingungen der Durchsetzung eines planetaren Weltmarktes mit verschärfter Triadenkonkurrenz (USA, Europa, Japan) überhaupt haltbar? Haben die europäischen Nationalstaaten, die geopolitisch betrachtet eher zu den kleineren gehören, eine Chance als globale politische, gesellschaftliche, staatliche und ökonomische Akteure? Liegt nicht der Zusammenschluß zur Europäischen Union im wohlverstandenen Eigeninteresse der europäischen Nationen? In diesem Fall blieben die Verfechter einer Nationalisierung im Sinne der Rückführung supranationaler Entscheidungskompetenz auf die nationalstaatliche Ebene ebenso wie die Verfechter der unbedingten Nationalstaatlichkeit einer veralteten Konzeption verhaftet, denn die nationalen Interessen sind unter den genannten Bedingungen in Supranationalität aufgehoben.

Resümierend läßt sich festhalten, daß supranationale Institutionen in ihrer Entstehungsphase gleichsam als „Selbstläufer“ agieren müssen, da sie sonst von nationalen Interessenkonstellationen, die sich durchaus hinter der Forderung nach Demokratisierung verbergen können, konterkariert werden. Vorübergehend müßte also die Dezision Vorrang haben, ehe die demokratische Legitimation sozusagen nachgeliefert wird. Sollte diese These stimmig sein, verbirgt sich hinter der parteiübergreifenden Großen Koalition der Demokratiebefürworter eine Allianz der Integrationsverzögerer und -bremser.

---

### III. Über Maastricht hinaus

---

Eine Voraussetzung für weitere Integrations-schritte muß klar sein: Die europäischen Staaten integrieren sich, weil die Mehrheit es wünscht, und sie wünscht es, weil sie die europäische Integration für ein System hält, das höheren Wohlstand, bessere Lebensqualität und friedliches Zusammenleben verbürgt. Tritt ein Wandel dieser Auffassung ein, ist es um die europäische Integration geschehen. Klarheit ist eine *conditio sine qua non* für Zustimmung. Klärungsbedarf besteht nicht nur bei der Frage der Positions- und Zielbestimmung, sondern auch bei der Frage nach Dimension und Homogenität der Union. Realiter existiert bereits ein Europa konzentrischer Kreise (nach Mitgliedsstärke geordnet): Im Kern die Westeuropäische

Union (die Fünfzehn ohne Irland, Dänemark, Österreich, Finnland und Schweden), darum die Europäische Union/Gemeinschaft der Fünfzehn, der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) der 19 (mit EFTA), der Europarat der 32 und die OSZE (früher KSZE) der 53 Staaten (mit USA und Kanada). Die Beitrittswelle der EFTA-Staaten hat allerdings den EWR bis zur Irrelevanz entleert und das Dahindämmern des Europarats und der durch blitzschnelle Aufblähung ineffektiv gemachten OSZE bestätigt die alleinige Attraktivität des EU-Kerneuropas.

Europa neu zu denken bleibt eine permanente Herausforderung. Konzeptionelle Grundlage eines integrationsförderlichen Modells könnte eine Abstufung der Integrationsdichte sein, die vom Kern – den drei bzw. bald vier inneren Kreisen – zu den äußeren Kreisen hin abnimmt. Folgendes Bild sich überlagernder konzentrischer Kreise könnte die Entwicklungsmöglichkeiten illustrieren: Als Leitschiff das ökonomische Europa des Binnenmarktes, als zweiter Zirkel das Europa der Politischen Union, als dritter Kreis das soziale bzw. sozialstaatliche, als vierter das künftige Währungs-europa, als fünftes das Europa der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und schließlich als sechstes das der diplomatischen Kooperation. Diese *differenzierte Integration* ließe eine Beteiligung osteuropäischer Staaten an der diplomatischen Kooperation und der GASP zu ohne gleichzeitige Übernahme des Kerngemeinschaftsbestandes. Sie erlaubt eine abgestufte, aber leichter und zügiger erreichbare Mitgliedschaft für Staaten an der Peripherie Europas mit drängendem Sicherheitsbedürfnis<sup>18</sup>, die in absehbarer Zeit die Beitrittskriterien für den gemeinsamen Binnenmarkt oder die Währungsunion noch nicht erfüllen werden. Ein solches Modell könnte den Interessen sowohl der ost- als auch westeuropäischen Staaten entgegenkommen. Die drei inneren Kreise sanktionieren den Gemeinschaftsbestand und gelten für die bisherigen Zwölf (mit Ausnahme Großbritanniens für Kreis 3), jetzt Fünfzehn, sind also fast deckungsgleich. Wenn die Währungsunion zunächst von einem „harten Kern“ von Mitgliedstaaten beschlossen wird, würde sich dieser hochintegrierte Kreis ins Zentrum schieben. Die Kreise einander anzunähern und zu einem zu machen, muß das übergreifende Integrationsziel bleiben. Lange Übergangsfristen sind ein Mittel zur Erfüllung dieses Zwecks.

---

<sup>18</sup> Zugleich wäre eine sofortige NATO-Mitgliedschaft Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns nach „französischem Modell“ möglich, also politische Integration bei militärischer Selbständigkeit. Vgl. Gerd Schmückle, Nato. Bei den Kanonen bleiben, in: Der Spiegel, Nr. 45/1994, S. 56.

Ein Europa „variabler Geometrie“ um einen gemeinsamen Kern, also mit variablen Geschwindigkeiten und variablen Integrationsbedingungen, aber einem einheitlichen Institutionenkern und einer klaren Struktur, wird oft fälschlich mit einem Europa „à la carte“, einer Vervielfachung des Sonderstatus, gleichgesetzt, doch diese „variable Geometrie“ ist – zumindest für eine Übergangsfrist – die unausweichliche Folge des unterschiedlichen Integrationsrhythmus, der politischen und zeitlichen Differenzierung der Mitgliedstaaten. Ein Europa „à la carte“ wäre die Vermehrung von „opting-out“-Möglichkeiten, die letztlich die gemeinschaftliche Architektur in Frage stellen. Wenn das Bild eines Geleitzugs treffend ist, so hätte dieser die doppelte Pflicht, die größtmögliche Zahl von integrationsbereiten Mitgliedern aufzunehmen und die potentielle Europäisierung in die Tat umzusetzen.

Die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit nach außen sowie die Erarbeitung einer Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik sind zwar wichtige Schritte zur Weiterentwicklung der Europäischen Union, aber entscheidend in den Augen der meisten Europäer ist die Modernisierung des gemeinsamen europäischen Politik- und Sozialmodells. In der Nachkriegszeit haben politische Motive zur Begeisterung für das Europaprojekt geführt, heutzutage kann die Lösung des Problems der Massenarbeitslosigkeit eine analoge Funktion einnehmen. Die bisherigen Integrationsschritte auf sozialer, beschäftigungspolitischer oder kultureller Ebene sind jedoch als dürftig zu bezeichnen<sup>19</sup>. Dieses fortbestehende Manko ist um so verwunderlicher, als die Legitimationsbasis der Europäischen Union nicht mehr allein dem politischen, sondern ebenso sehr dem sozialen Bereich entspricht. Die beschäftigungspolitische Initiative von Jacques Delors wies in die richtige Richtung, doch wurde sie von einer Allianz aus CDU- und SPD-Politikern, die gegen jegliche Verschuldung der Europäischen Union Einspruch erheben, gestoppt.

Angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit in Westeuropa wäre dieser beschäftigungspolitische Vorstoß ein Anknüpfungspunkt, um das Abbröckeln der Zustimmung durch überzeugende Aktionen europäischer Dimension zu stoppen. Eine Stärkung des Europäischen Parlamentes und

<sup>19</sup> Die ökonomistische Schiefelage der europäischen Integration veranlaßte schon Jean Monnet gegen Ende seines Lebens zu der Aussage: „Si c'était à refaire, je commencerais par la culture.“ (Sinngemäß: „Müßte es noch einmal gemacht werden, würde ich mit der Kultur beginnen.“) Ein großer Marktplatz allein kann die Identität der Staatsbürger Europas nur marginal mitprägen, Europa als Einheit muß schon politisch, sozial, kulturell und historisch mindestens annähernd so prägend werden wie die Nationalstaaten.

eine parlamentarische Kontrolle der Kommission gehören sicherlich zu den langfristigen Zielen, ebenso wie die Schaffung einer europäischen Staatsbürgerschaft mit europäischen Staatsbürgerrechten und warum nicht auch die Einrichtung eines Repräsentationsamtes, beispielsweise in Form eines Europäischen Präsidenten, das eine Personalisierung Europas erlauben würde. Auch besteht drängender Reformbedarf: Es sind Vorkehrungen zu treffen, um die Handlungsfähigkeit der EU zu wahren, denn in Zukunft kann nicht bei jedem Beitritt die Zahl der Kommissionsmitglieder und der Parlamentarier erhöht und die Stimmenverteilung im Ministerrat neu geregelt werden.

Entscheidend wird sein, ob das europäische Projekt nur im Verstand der Menschen oder auch in deren Herzen verankert werden kann. Weder die ökonomische noch die finanzielle Integration, weder die Stärkung des Europäischen Parlaments noch der juristische Überbau allein können die Europäer überzeugen und Europa sinn- und identitätsstiftend machen. Die schwache Legitimationsbasis der Europäischen Union rührt daher, daß die Vergemeinschaftung sich bisher kaum im Alltagsleben und -denken der europäischen Staatsbürger niedergeschlagen hat. Zahlreiche Dimensionen des gesellschaftlichen Lebens sind bislang nur von einer Europäisierung „von oben“ erfaßt, und die soziale Flanke sowie die kulturelle Dimension, aber auch die Bewegung „von unten“ bleiben unterbelichtet, das Politikfeld Arbeitslosigkeit liegt brach.

Die europäische Idee ist mittlerweile ähnlich hegemonial geworden wie das demokratische Prinzip, so daß keine ernstzunehmende Kraft sich als anti-europäisch zu erkennen geben mag. Der Streit um Europas Zukunft findet also entgegen dem Anschein nicht zwischen Pro- und Anti-Europäern statt, sondern zwischen Verfechtern einer unterschiedlichen Ausgestaltung des Projekts der europäischen Moderne. Doch Auswege aus der Massenarbeitslosigkeit, die Gestaltung der Arbeitswelt, einer Arbeit in Würde und mit weitgehenden Mitbestimmungsmöglichkeiten sind zentrale Politikfelder der Union, über deren Ausgestaltung nicht einmal ansatzweise Einigkeit erzielt worden ist. Auch die Grundlegung eines europäischen Sozialstaats, die Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit, die gemeinsame Regulierung der Immigration sind Gestaltungsdefizite, die prioritär bearbeitet werden müssen. Wenn sich herausstellt, daß die europäische Sozialunion einer Fata Morgana gleicht, dann ist es nicht verwunderlich, wenn Attraktivität und Legitimität der sowie Zustimmung zur Europäischen Union weiterhin erodieren.

# Die politisch-institutionelle Stellung des Europäischen Parlaments nach dem Maastricht-Vertrag

---

## I. Einleitung

---

Sechs Jahre nach der Einheitlichen Europäischen Akte hat der Maastricht-Vertrag über die Europäische Union den Weg zu einem weiteren Ausbau und einer wesentlichen Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses gebahnt; allerdings wird erst die Zukunft zeigen, inwieweit von den neuen Kompetenzen, Instrumenten und Verfahrensweisen erfolgreich Gebrauch gemacht wird. Läßt man die Wirtschafts- und Währungsunion beiseite, so sind in erster Linie die fortschreitende Kompetenzfülle der signifikanterweise in EG umbenannten ehemaligen EWG durch die Zuweisung neuer Politikbereiche und die Ansiedlung der flankierenden Säulen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres unter dem Dach der Union zu nennen.

Ungeachtet der Dynamik im Kompetenzgefüge der Gemeinschaft/Union – die in den letzten Jahren zu einer gegenläufigen Tendenz unter dem allerdings mehr rechtspolitischen als juristischen Banner der Subsidiarität geführt hat – ist eine vergleichbare Bewegung in der Organstruktur nicht zu erkennen. Der neu geschaffene Ausschuß der Regionen wird aufgrund seiner Stellung im Vertragstext und seiner Aufgaben und Befugnisse nicht zu den Organen gerechnet. Sieht man von der rein formalen „Aufwertung“ des Rechnungshofes vom Neben- zum Vollorgan durch den Unionsvertrag (EUV) ab, so verharrt das institutionelle Gefüge seit dem vom Ministerrat erlassenen förmlichen Akt über die allgemeine und unmittelbare Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments von 1976 in einem statischen Ruhezustand, der polemisch, aber zutreffend eher als „institutionelles Ungleichgewicht“ apostrophiert werden kann.

In der seit Jahrzehnten anhaltenden Grundsatzdiskussion um eine institutionelle Neuordnung der Gemeinschaft/Union nimmt das Europäische Parlament (EP) eine bezeichnende Sonderstellung ein. Werden Rat und Kommission im Licht der öffentlichen Kritik regelmäßig mit dem Vorwurf wuchernder Eurokratie und zentralistischer Bürgerferne überzogen, so ist das EP seit jeher das-

jenige Organ, dessen mangelnde Befugnisfülle und -ausübung unter dem Schlagwort „Demokratiedefizit“ die offene Flanke für integrationspolitisch und verfassungsrechtlich motivierte Angriffe bietet.

Nachdem der Europäische Gerichtshof (EuGH) bereits in dem „Isoglucose“-Urteil vom 29. Oktober 1980 das Prinzip der demokratischen Legitimation als Gemeinschaftsverfassungsgrundsatz anerkannt hat, bekennen sich sowohl die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 wie der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union von 1992 an mehreren Stellen ihrer Präambeln prinzipiell zur rechtsstaatlichen Demokratie. So spricht die EEA u. a. von den „demokratischen Völkern Europas...“, für die das in allgemeiner Wahl gewählte Europäische Parlament ein unerläßliches Ausdrucksmittel ist“, der EUV äußert den Wunsch der Vertragspartner, „Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken“. Durch die in Artikel F EUV enthaltene Verpflichtung der Union zur Achtung der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten, „deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen“, wird indirekt über das Homogenitätspostulat die Geltung des Demokratieprinzips auch für die Union bestätigt<sup>1</sup>.

Über Insiderkreise hinaus kaum beachtet, hat die „Isoglucose“-Entscheidung des EuGH die institutionelle Landschaft der Gemeinschaft grundlegend verändert. Das Urteil anerkennt, daß die Beteiligung des EP am kommunitären Rechtsetzungsverfahren für das vom Vertrag intendierte institutionelle Gleichgewicht wesentlich und Ausdruck eines grundlegenden demokratischen Prinzipes ist. Die Unterlassung der ordnungsgemäßen Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgeschriebenen Fällen zieht die Nichtigkeit der betreffenden Handlung wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften nach sich. Diese Judikatur verlieh dem EP de facto ein suspensives Vetorecht. Aufgrund einer entsprechenden Änderung seiner Geschäftsordnung stimmt es seitdem über Änderungsanträge zu dem Kommissionsvorschlag ab und bemüht sich sodann um eine Selbstverpflichtung der Kommission, die Änderungswünsche des EP in ihren Vorschlag

---

<sup>1</sup> Vgl. Peter Ch. Müller-Graff, Verfassungsziele der EG, in: Manfred A. Dauses (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, A I, Rdnr. 145.

aufzunehmen. Im Falle des Scheiterns seiner Bemühungen kann es die Abstimmung über die legislative Entschließung (die seine Stellungnahme darstellt) verschieben und dadurch die Entscheidung im Rat hinauszögern. Vermehrtes Gewicht ist dem EP durch die Einführung der Legislativverfahren der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung zugewachsen; bei der Erweiterung der Union, bei Assoziationen, qualifizierten Handelsabkommen, der Rahmenregelung der regionalen Förderung und für die Direktwahlrechtsetzung hat es sogar Zustimmungsbefugnisse.

Dagegen ist zweifelhaft, ob ein Befugniszugewinn im Budgetbereich erzielt worden ist; entsprechende Parlaments- und Kommissionsvorschläge zum Maastricht-Vertrag sind nicht aufgegriffen worden. Das EP selbst hat die Einbindung in die mehrjährige Finanzplanung akzeptiert und damit auch eine Vorfixierung bei den nichtobligatorischen Ausgaben. Wie immer man die Einordnung vornimmt: Die vom EP vermittelte demokratische Legitimation deckt weder qualitativ noch quantitativ die Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union in zureichendem Umfang ab.

Demokratische Vollegitimation würde bedeuten, daß sich alle Akte der Unions- (Quasi-)Staatsgewalt letztlich auf den Willen der europäischen Völker, repräsentiert im EP, zurückführen lassen müssen und durch diese bei den nächsten Wahlen entsprechend zensiert werden können. Die Behauptung der Vermittlung der demokratischen Legitimation über die nationalen Parlamente ist ein Scheinargument. Zum einen haben nationale Parlamente, die ja nur im Rahmen eines Ratifizierungsverfahrens und nur oberflächlich grundsätzlich befragt werden, nicht die gleichen faktischen Einwirkungsmöglichkeiten wie bei der Gesetzgebung; erst recht fehlen ihnen faktische Einwirkungsmöglichkeiten bei der EU-Sekundärrechtsetzung. Zum anderen würde vermutlich kein Staatsrechtler die demokratische Legitimation der Bundesstaatsgewalt für hinreichend gewährleistet halten, wenn diese schwerpunktmäßig via Bundesrat durch dort hin entsandte Landesregierungsvertreter ausgeübt würde.

Anspruch und Wirklichkeit klaffen auseinander, denn nach wie vor liegt die Letztentscheidungsbezugnis in den meisten wesentlichen Bereichen beim Rat, der das mitgliedstaatliche Element repräsentiert und sowohl im Rechtsetzungs- wie im Haushaltsverfahren über eine Vormachtstellung verfügt. Dem Europäischen Parlament als Vertreter des obersten Souveräns der Union, der Völker der in der Union zusammengeschlossenen Staaten, kommen nur Mitwirkungs- und begrenzte Mitentscheidungsbezugnisse zu.

Unbestreitbar hat das EP, das seit der vierten Direktwahl 567 Mitglieder, davon 99 deutsche zählt, seit den Anfängen der Integration seine Stellung im Organgefüge wesentlich gestärkt; dies ergibt eine Analyse seiner Aufgaben und Befugnisse. Es stellt Öffentlichkeit und Transparenz im Entscheidungsgefüge her. Genauso entscheidend ist aber, in welchem Umfeld das EP seinen politischen Willen artikuliert und inwieweit die Rückbindung an den europäischen Bürger funktioniert. Infolgedessen wird beiden Fragestellungen nachzugehen sein.

---

## II. Aufgabenbeschreibung und Befugnisse des Europäischen Parlaments

---

Traditionell werden zu den Hauptfunktionen von Parlamenten als Staatsorganen repräsentativer Demokratien die Kontrolle der Exekutive, einschließlich der Mitwirkung bei deren Wahl und Abwahl, die Rechtsetzung und das Budgetrecht gerechnet.

### 1. Kontrollfunktionen

Im Bereich der Kontrollfunktionen hat der EUV unverkennbare Positionsgewinne des EP gegenüber der Kommission festgeschrieben; hingegen fehlen weiterhin primärrechtlich verfügte Kontrollrechte gegenüber dem Rat. Dieses Defizit wird auch nicht durch die neugeschaffenen Enquete- und Petitionszuständigkeiten des EP ausgeglichen.

Das stärkste Kontrollrecht gegenüber der Kommission ist das Mißtrauensvotum, womit die Kommission gezwungen werden kann, en bloc zurückzutreten. Dieses Instrument, zu dem in der Vergangenheit viermal gegriffen worden ist, ohne daß über einen Mißtrauensantrag jemals abgestimmt worden wäre, hat allerdings erst durch die vom EUV verliehene Investiturfugnis politisches Gewicht und Effizienz gewonnen. Danach wird das EP vor der Benennung des Kommissionspräsidenten angehört; die Kommission als Gremium hat sich dem Zustimmungsvotum des EP zu stellen. Vor dieser Neuregelung war das Mißtrauensvotum ein stumpfes Schwert. Die Vorschriften über die Bestellung der Kommission einerseits und das Mißtrauensvotum des EP andererseits waren inkongruent, denn den Regierungen der Mitgliedstaaten stand es frei, die vom EP zur Amtsniederlegung gezwungene Kommission in der gleichen Zusammensetzung wieder einzusetzen.

Als weitere Instrumente der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Kommission sind die Fragerechte der Mitglieder des EP sowie die Berichts- und Informationspflichten der Kommission zu nen-

nen. Dem Interpellationsrecht entspricht eine Pflicht zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung. Am häufigsten sind schriftliche Anfragen und Anfragen zur Fragestunde insgesamt (jährlich zirka 4000–5000). Außerdem findet im EP eine regelmäßige Aussprache über den Gesamtbericht der Kommission über die Politik des abgelaufenen Kalenderjahres statt.

Dem EP steht ferner die Befugnis zur Entlastung der Kommission für die Ausführung des Gesamthaushaltes zu; seine Entlastungsbemerkungen binden jetzt sogar primärrechtlich die Kommission. In der Vergangenheit hat das EP einmal die Entlastung (für den Haushalt 1982) verweigert.

Die Kontrollrechte des EP gegenüber dem Rat bzw. dem Europäischen Rat beruhen nach dem EUV weiterhin vorwiegend auf Selbstbindungen. So wurde in der Feierlichen Erklärung des Europäischen Rats von Stuttgart 1983 die Verpflichtung des Rats bzw. der Außenminister der Mitgliedstaaten (im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit [EPZ]) zur Beantwortung schriftlicher und mündlicher Anfragen des EP vereinbart. Traditionell treten zum halbjährlichen Wechsel der Ratspräsidentschaft der bisherige Präsident mit einem Rechenschaftsbericht und der neue Präsident mit einer Programmrede vor das EP.

Der EUV verpflichtet außerdem den Europäischen Rat, dem EP nach jeder Tagung Bericht zu erstatten und ihm alljährlich einen schriftlichen Bericht über die Fortschritte der Union vorzulegen. Im Bereich der die EPZ ablösenden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat überdies der Ratsvorsitz das EP zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen anzuhören und darauf zu achten, daß die Auffassungen des EP „gebührend berücksichtigt werden“. Das EP ist vom Ratsvorsitz und von der Kommission regelmäßig über die Entwicklung der GASP zu unterrichten; es kann Anfragen und Empfehlungen an den Rat richten. Entsprechende, fast wortgleich formulierte Kontroll- und Beteiligungsrechte sind für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres vorgesehen.

Von einer effektiven parlamentarischen Kontrolle des Rats bzw. des Europäischen Rats kann gleichwohl nicht die Rede sein, da dem EP insoweit weder ein Mißtrauens- noch ein Zustimmungsvotum zur Verfügung steht. Eine Mitwirkung bei der Wahl und Abwahl beider Gremien scheidet nach der Grundkonzeption schon allein wegen der Personengleichheit ihrer Mitglieder mit denen der entsprechenden mitgliedstaatlichen Verfassungsorgane aus. Dies erscheint symptomatisch für die durch den EUV unberührt gebliebene Grundbefindlichkeit der EG/EU, die nach Auffassung des

deutschen Bundesverfassungsgerichts trotz verschiedener halbherziger kosmetischer Operationen im Grunde ein „Staatenverbund“<sup>2</sup> geblieben ist, in dem die Mitgliedstaaten bis auf weiteres als „Herren der Verträge“ das letzte Wort und die Suprematie behalten.

Enquete- und Petitionszuständigkeiten bestehen de facto bereits seit 1981, als das EP im Gefolge der ersten Direktwahl in seine Geschäftsordnung Vorschriften über die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen aufnahm. Eine Handvoll Untersuchungsausschüsse wurden seither eingesetzt; sie befaßten sich mit aktuellen Themen von allgemeinem Interesse wie dem Transport und der Verarbeitung giftiger und radioaktiver Abfälle, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, wachstumsfördernden Hormonen, Drogenhandel und organisierter Kriminalität.

Die neue Bestimmung des Art. 138c EGV erhebt das Untersuchungsrecht des EP in den Rang von Primärrecht, wobei die Einzelheiten der Anwendung dieses Rechts durch eine Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen EP, Rat und Kommission festzulegen sind. Untersuchungsausschüsse sind auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des EP ad hoc zu bestellen; sie können behauptete Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht oder Mißstände bei der Anwendung desselben prüfen, soweit die entsprechenden Sachverhalte nicht den Gegenstand eines anhängigen Gerichtsverfahrens bilden („sub-judice“-Vorbehalt). Bereits im Dezember 1992 hat das EP den Entwurf einer Interinstitutionellen Vereinbarung für die Ausübung seines Untersuchungsrechts vorgelegt; danach sollen Gemeinschaftsorgane und nationale Behörden zur Vorlage aller angeforderten Informationen und der entsprechenden Unterlagen verpflichtet sein. Die Verweigerung der Herausgabe von Unterlagen, das Nichterscheinen oder eine Falschaussage vor dem Untersuchungsausschuß sowie die Bestechung von Zeugen sollen nach nationalem Recht in gleicher Weise strafbar sein, wie wenn sie vor einem staatlichen Gericht erfolgt wären.

Das heute im EG-Vertrag positiviert Petitionsrecht der Unionsbürger sowie natürlicher oder juristischer Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat wurzelt bereits in einer Praxis der frühen fünfziger Jahre; diese wurde 1989 durch eine Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen EP, Rat und Kommission bekräftigt. Der EUV hat außerdem die Möglichkeit eröffnet, Beschwerden von Unionsbürgern und natürlichen oder juristischen Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitglied-

<sup>2</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. 10. 1993, in: EuZW (1993), S. 667, 672 ff.

staat einem von EP für eine Wahlperiode zu ernennenden Bürgerbeauftragten („Ombudsman“) vorzutragen, soweit die Beschwerden sich auf Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft – mit Ausnahme von deren Rechtssprechungsorganen – beziehen.

## 2. Rechtsetzungsverfahren

Trotz der durch den EUV eingeleiteten Fortschritte ist die Beteiligung des EP am Rechtsetzungsverfahren der Union aus demokratisch-rechtsstaatlicher Sicht unzulänglich. Anders als nationale Parlamente in repräsentativ-demokratisch verfaßten Staatswesen verfügt das EP weder über ein formelles Gesetzesinitiativrecht noch über umfassende legislative Beschlußbefugnisse, sondern hat nur beschränkte, je nach Sachgebiet unterschiedlich intensiv ausgestaltete Mitwirkungsrechte. Diese reichen von der (fakultativen oder obligatorischen) Konsultation über das Konzertierungs- und das Kooperationsverfahren bis zum Verfahren der Zustimmung und der Mitentscheidung.

Der EUV hat dem EP zwar das – dem Rat seit jeher zustehende – Recht beschert, die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen für Gemeinschaftsrechte aufzufordern. Diese Regelung bleibt jedoch nicht nur hinter einem echten Gesetzesinitiativrecht, sondern auch hinter dem weniger weitreichenden Petition des EP selbst zurück, das in seinen Vorschlägen zur Regierungskonferenz über die Politische Union ein formelles Vorlagerecht für den Fall gefordert hatte, daß die Kommission einer Aufforderung des EP zur Vorlage eines Vorschlags binnen sechs Monaten nicht nachkommt<sup>3</sup>.

Sarkastisch, aber nicht ganz unzutreffend ist gelegentlich angemerkt worden, die Intensität der jeweiligen Beteiligungsform sei umgekehrt proportional zur politischen Bedeutung des Regelungsgegenstandes. So ist für komplementäre Maßnahmen mit Bezug zu dem im wesentlichen vollendeten Binnenmarkt das Verfahren der Mitentscheidung vorgeschrieben, wohingegen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik die bloße Anhörung des EP ausreicht. Bei der gemeinsamen Handelspolitik ist eine Beteiligung des EP überhaupt nicht vorgesehen; es wirkt nur in begrenztem Rahmen beim Abschluß völkerrechtlicher Abkommen der Gemeinschaft mit und wird gewohnheitsmäßig vor der Erteilung des Verhandlungsmandats an die Kommission in beschränktem Umfang informell unterrichtet (Luns-Westerterp-Verfahren).

Grundsätzlich lassen sich die legislativen Mitwirkungsrechte des EP in sechs Kategorien aufteilen:

<sup>3</sup> Vgl. Entschließung des EP in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft (ABL. EG) 1990, Nr. C 324, S. 219.

1. Soweit keine allgemeine Anhörungspflicht besteht, kann das EP freiwillig angehört werden. Die sogenannte fakultative Konsultation wird heute bei allen wesentlichen Programm- und Rechtsetzungsvorschlägen von der Kommission aufgrund einer Selbstverpflichtung vorgeschlagen und vom Rat in aller Regel eingeleitet.

2. In wichtigen Feldern der Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft (z. B. Landwirtschaft, Verkehr, Wettbewerbsrecht, Harmonisierung der indirekten Steuern, Rechtsangleichung, Koordination der Strukturfonds, Forschung, technologische Entwicklung und Umweltpolitik) ist eine Konsultation des EP obligatorisch. Der die Konsultation einleitende Rat ist zwar an eine entsprechende legislative Entschließung des EP materiell nicht gebunden, jedoch stellt die Unterlassung der Anhörung eine „Verletzung wesentlicher Formvorschriften“ dar, die ggf. zur Nichtigklärung des vor dem EuGH angefochtenen Rechtsakts führt (Art. 173 EGV).

3. Das 1975 durch eine Interinstitutionelle Vereinbarung<sup>4</sup> eingeführte Konzertierungsverfahren sollte die Unterschiede in der Befugnislage des EP im Haushalts- und im Rechtsetzungsbereich überbrücken und damit Organkonflikte vermeiden helfen. Beschränkt auf „Rechtsakte von allgemeiner Tragweite mit ins Gewicht fallenden Auswirkungen“, kann das Verfahren vom EP oder vom Rat eingeleitet werden, wenn der Rat beabsichtigt, von einer Stellungnahme des EP abzuweichen. Die ungebundene Entscheidungsbefugnis des Rats wird durch dieses Verfahren gleichwohl nicht tangiert.

4. Das Verfahren der Zusammenarbeit wurde durch die EEA 1987 für verschiedene bisher der Konsultationspflicht unterliegende Rechtsetzungsbereiche eingerichtet. Dazu gehörten insbesondere die Rechtsharmonisierung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Das Verfahren besteht aus jeweils zwei Lesungen im EP und im Rat. In der ersten Runde legt der Rat nach Anhörung des EP einen gemeinsamen Standpunkt fest. Wird dieser in der zweiten Runde vom EP gebilligt oder äußert dieses sich nicht binnen zwei Monaten, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit den Rechtsakt verabschieden. Lehnt das EP dagegen den gemeinsamen Standpunkt ab, so kann der Rat nur mehr einstimmig beschließen. In der Praxis bedeutungsvoller ist jedoch, daß dem EP auch ein formelles Abänderungsrecht zusteht. Insoweit kann der Rat von der Kommission übernommene Abänderungen entweder mit qualifizierter Mehrheit annehmen oder

<sup>4</sup> Vgl. Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission vom 4. 3. 1975, in: ABL. EG 1975, Nr. C 89, S. 1.

aber seinerseits einstimmig abändern; andererseits kann er von der Kommission nicht übernommene Abänderungen des EP nur einstimmig annehmen. Demzufolge liegt auch im Kooperationsverfahren die letzte Entscheidungsgewalt ausschließlich beim Rat, jedoch erhält das EP insofern eine faktische Mitgestaltungsmacht, als es von seiner Stellungnahme abhängt, mit welcher Mehrheit der Rat den Rechtsakt verabschieden kann.

5. Das Verfahren der Zustimmung, ebenfalls eingeführt durch die EEA, macht den Beitritt zur EG/EU und den Abschluß von Assoziierungsabkommen von der Zustimmung des EP abhängig. Der EUV hat das Zustimmungserfordernis gegenständig erweitert, insbesondere auf

- Maßnahmen zur Erleichterung des allgemeinen Aufenthaltsrechts,
- Änderungen der Satzung des Europäischen Zentralbanksystems,
- die Grundregeln über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds,
- die Vorschriften über ein einheitliches Verfahren für die Wahlen zum EP und
- den Abschluß gewisser weiterer völkerrechtlicher Abkommen der Gemeinschaft, die bisher nur dem (auf einer Selbstbindung des Rates beruhenden) Luns-Westerterp-Informationsverfahren unterlagen, und zwar Abkommen, die durch Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen, Abkommen mit erheblichen finanziellen Folgen für die Gemeinschaft und Abkommen, die eine Änderung eines nach dem Verfahren der Mitentscheidung angenommenen Rechtsakt bedingen.

6. Das durch den EUV eingerichtete Verfahren der Mitentscheidung („procédure de co-décision“) hat das als solches fortbestehende Verfahren der Zusammenarbeit für dessen wichtigste Anwendungsbereiche abgelöst. Dafür sind verschiedene, bisher der obligatorischen Konsultation unterliegende Bereiche nunmehr dem Kooperationsverfahren vorbehalten (z.B. Verkehrspolitik, berufliche Bildung, Durchführungsmaßnahmen der Umweltpolitik). Das Mitentscheidungsverfahren findet auf 14 enumerativ aufgeführten Sektoren Anwendung.

Das maximal aus jeweils drei Lesungen in EP und Rat bestehende Mitentscheidungsverfahren baut auf dem Verfahren der Zusammenarbeit auf, dem es in der ersten Phase ähnelt. Wie im Kooperationsverfahren wird das EP von der Kommission

zum Vorschlag gleichzeitig mit dem Rat konsultiert, der die Stellungnahme des EP bei der Beschlußfassung über den „gemeinsamen Standpunkt“ (eine Abstraktion der wichtigsten Inhalte aus dem Vorschlag des Rechtstexts) verwertet. Die wesentlichen Unterschiede bestehen darin, daß zum einen das EP durch einen – in jeder Phase möglichen – Ablehnungsbeschluß den Erlass des Rechtsakts verhindern kann und daß zum anderen Abänderungen des EP zur Grundlage der nachfolgenden Beratungen in Kommission und Rat werden (und nicht der „überprüfte Kommissionsvorschlag“, wie im Verfahren der Zusammenarbeit).

Will in der zweiten Phase der Rat von den Abänderungen des EP abweichen, ist er in jedem Fall gezwungen, den Vermittlungsausschuß anzurufen; dieses Gremium wird aus je zwölf Mitgliedern des Rates und des EP unter Beiziehung der Kommission gebildet. Der Vermittlungsausschuß hat nach seiner Einberufung sechs Wochen Zeit, einen gemeinsamen Entwurf zu beschließen. Ausgangspunkt seiner Tätigkeit ist der vom EP abgeänderte gemeinsame Standpunkt, insoweit die Abänderungen vom Rat gebilligt worden sind. Die Billigung des Rates setzt grundsätzlich die qualifizierte Mehrheit voraus; hat auch die Kommission die Abänderung abgelehnt, kann der Rat nur einstimmig entscheiden. In jedem Fall ist für das Zustandekommen des Rechtsakts nach dem Vermittlungsverfahren ein weiteres Tätigwerden von Rat und EP (dritte Lesung) erforderlich.

Es ist zu erwarten, daß das EP den institutionellen Zugewinn in erster Linie als Druckmittel für die Durchsetzung seiner Änderungspetita nutzen und so unter dem Damoklesschwert der Ablehnungsandrohung ein verstärktes inhaltliches Mitspracherecht erstreiten wird. Das EP scheint diesen Weg bereits eingeschlagen zu haben. Testfälle aus jüngster Zeit sind etwa das vierte Rahmenprogramm über Forschung und technologische Entwicklung in den Jahren 1994 bis 1998, die geplante EU-Verpackungsrichtlinie und die neuen PKW-Abgasgrenzwerte für 1996.

Im Gegenzug versucht der Rat immer wieder, die parlamentarische Mitwirkungsrechte des EP durch geschickte Wahl der Rechtsgrundlage des beabsichtigten Akts auf kleiner Flamme zu halten, wobei er im Zweifel einer Rechtsgrundlage, die keine Beteiligung des EP bzw. eine weniger intensive Beteiligungsform vorsieht, den Vorzug gibt. Auseinandersetzungen über die geeignete Rechtsgrundlage – die nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH gerichtlich überprüfbar objektiven Kriterien folgen muß – gehören daher seit längerem zum festen Repertoire der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit.

### 3. Budgetrecht

Seit den Verträgen zur Änderung der Haushaltsbestimmungen von 1970 und 1975 sind die Haushaltsrechte des EP stärker ausgeprägt als seine Rechtsetzungsbefugnisse. Seit 1975 wird die Feststellung des Haushaltsplanes durch den Präsidenten des Parlaments erklärt; dabei handelt es sich nach der Rechtsprechung des EuGH um einen selbständig anfechtbaren Rechtsakt. Ferner kann das EP „aus wichtigen Gründen“ den Entwurf des Haushaltsplans ablehnen, wovon es bisher viermal Gebrauch gemacht hat.

Beratungsgrundlage ist der vom Rat aufgestellte Entwurf, den der Rat auf der Basis des Kommissionsvorentwurfs beschließt. Diesen kann das EP im Bereich der nichtobligatorischen Ausgaben abändern; im Bereich der obligatorischen Ausgaben (d.h. solche, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben) kann es Änderungsvorschläge machen. Diese werden jedoch nur wirksam, wenn sie vom Rat nicht abgelehnt werden. Materiellrechtlich hat das EP damit das letzte Wort nur über die nichtobligatorischen Ausgaben, allerdings auf der Grundlage eines nach objektiven wirtschaftlichen Eckdaten festzustellenden Höchstsatzes, den das EP autonom nochmals um die Hälfte überschreiten darf. Eine weitere Höchstsatzüberschreitung ist nur im Einvernehmen zwischen EP und Rat möglich. Diesbezüglich hat der EuGH 1986 klargestellt, daß dafür die ausdrückliche Zustimmung des Rats erforderlich sei<sup>5</sup>, womit die Praxis von Höchstsatzüberschreitungen bei Stillschweigen des Rats (weil dieser keine zur Ablehnung erforderliche Mehrheit aufbringen konnte) beendet wurde.

Betrag der nichtobligatorische Teil der Haushaltsbewilligung 1970 nur 3,6 Prozent, so ist er heute auf rund 40 Prozent angewachsen – eine Folge der Ausweitung der Mittel für Strukturausgaben. Damit wurde die budgetäre Letztentscheidungsbefugnis des EP nachhaltig gestärkt. Da jedoch die Haushaltsbewilligungen nur im Rahmen der verfügbaren Einnahmen zulässig sind (Verbot des Deficit-spending) und da zudem der EG/EU weder ein Steuerfindungsrecht noch ein autonomes Erhöhungsrecht der Ablieferungen der Mitgliedstaaten zusteht, findet das Haushaltsrecht des EP faktisch an den Einnahmewilligungen der Mitgliedstaaten durch den Eigenmittelbeschluß seine Grenze. Vorschläge von Kommission und EP zum Maastricht-Vertrag, der EU ein autonomes, vom EP mitverantwortendes Steuerfindungsrecht zuzubilligen, sind gescheitert.

<sup>5</sup> Vgl. EuGH, RS. 34/86 (Rat/EP), Slg. 1986, S. 2155.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß durch die Vorfixierung der Ausgabenblöcke durch die interinstitutionelle Vereinbarung die Bewilligungsbefugnisse des EP bei den nichtobligatorischen Ausgaben, so wie sie im Vertragsrecht vorgesehen sind, weitgehend eingeschränkt wurden; im Gegenzug hat das EP ein Mitspracherecht bei den obligatorischen Ausgaben gewonnen. Ohnehin wird die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben vom EP für abschaffungsbedürftig gehalten.

---

### III. Strukturen der Organisation und Entscheidungsfindung im Europäischen Parlament

---

Ist die Zusammensetzung des seit 1979 direkt gewählten EP ein Spiegel der politischen Befindlichkeit des in der EU geeinten Europa, dann signalisiert das Bild politische Stabilität. Mehr noch: Ist die Wahlentscheidung ein Reflex der in erster Linie von den Regierungen der Mitgliedstaaten fortentwickelten und gelenkten Integration, dann bedeutet dies Zustimmung der Unionsbürger. Die politischen Kraftfelder, die die nationalen Regierungen tragen, finden sich in der Zusammensetzung des EP bestätigt. Ein bitterer Beigeschmack ergibt sich allerdings daraus, daß von Wahl zu Wahl die Wählerbeteiligung sinkt: von 63 Prozent bei der ersten Direktwahl 1979 auf 56,8 Prozent bei der vierten 1994. Offensichtlich ist es fast der Hälfte der Unionsbürger nicht einsichtig, warum sie ihre nationale politische Struktur via Europawahl nochmals zensieren sollten. Verallgemeinernd läßt sich sagen, daß nach der Anlage des Wahlkampfes substantielle Inhalte der europäischen Politik kaum zum Gegenstand von Kontroversen gemacht werden.

Das auffälligste Ergebnis der vierten Direktwahl 1994 ist, daß sich das Kräfteverhältnis zwischen den klassischen Fraktionen des EP nur wenig verändert hat. Die omnationalen Fraktionen, deren Herkunftsparteien sich zu europäischen Parteienkonföderationen zusammengeschlossen haben, vertreten traditionell die in der EU vorhandenen politischen Grundströmungen. In dem auf 567 Mitglieder (+49) vergrößerten EP entfallen auf die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (in allen anderen Mitgliedersprachen Partei der europäischen Sozialisten; Fraktionsabkürzung PSE) 198 Mitglieder, die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christlich-demokratische Fraktion) 157 Mitglieder (PPE-Fraktion), die Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas (ELDR) 43 Mitglieder. PSE und PPE (EVP) allein

verfügen mit 355 Mandaten über eine satte  $\frac{3}{5}$ -Mehrheit; sind sie sich einig, haben sie keine Schwierigkeiten, ihren Standpunkt durchzusetzen.

Zu Bewegung hat die vierte Direktwahl an den Rändern geführt. Nach dem Verschwinden der deutschen Republikaner gibt es keine Fraktion der europäischen Rechten mehr. Die neue Fraktion „Europa der Nationen“ versammelt rechte Mastricht-Gegner, hauptsächlich aus Frankreich, ergänzt durch Dänen und Niederländer. Die „Forza Europa“ ist die uninationale Fraktion der italienischen Berlusconi-Anhänger mit 27 Mitgliedern; augenblicklich ist ungewiß, ob dies eine Zwischenlösung bis zum Anschluß an eine andere Gruppierung oder ein Definitivum darstellt. Nicht sicher ist auch, ob die RDE-Fraktion (Groupe du Rassemblement des Démocrates Européens) mit 26 Mitgliedern, größtenteils gebildet aus französischen Gaullisten, als Fraktion überdauern oder in einer anderen Fraktion aufgehen wird; immerhin stammen ihre Mitglieder aus einer Einheitsliste, die sich im EP auf drei Fraktionen aufgeteilt hat.

Am linken Rand befindet sich die GUE-Fraktion (Groupe confédéral de la Gauche Unitaire Européenne) mit 28 Mitgliedern, ex-kommunistischen Integrationsgruppen aus fünf Mitgliedsländern. Die Fraktion der Europäischen Radikalen (ARE) mit 19 Mitgliedern hat die Nachfolge der Nicht-Richtungsfraktion ARC angetreten. Sie wird hauptsächlich getragen von der französischen Tapie-Gruppe, einer Abspaltung von den Sozialisten. Ihr politisches Erscheinungsbild ist diffus und kaum einzuordnen. Die Fraktion der Grünen mit 23 Mitgliedern hat durch das Scheitern der französischen Grünen einen Aderlaß erlitten. In ihrer Wahlplattform 1994 bekennen sie sich zwar zur europäischen Integration, machen aber erhebliche Vorbehalte gegenüber dem Binnenmarkt, der gemeinsamen Agrarpolitik, der Außenhandelspolitik und der angestrebten Währungsunion geltend.

Ist schon die Fraktionslandschaft kompliziert, so wird der Europaparlamentarismus durch eine Reihe bekannter Umstände – Sprachenvielfalt, Sitz, unterschiedliche nationale Denk- und Arbeitsweisen – weiter erschwert. Dabei ist das EP ein Arbeitsparlament; die Spannweite der Themen ist größer als in nationalen Parlamenten, die Vielzahl der parallel laufenden Aktivitäten in Arbeitsgruppen, Ausschüssen, Delegationen, Fraktionsgliederungen und Plenum verwirrend. Die Methodik der europäischen Rechtsetzung – Aufriß des Problems durch großflächige Memoranden, Gesetzgebung in winzigen Detailschritten, Anhäufung von Änderungsverordnungen etc. – macht das Geschehen intransparent. Keine wichtige Entschließung des EP wird verabschiedet,

ohne daß es dazu eine in nationalen Parlamenten undenkbare Fülle von Änderungsanträgen gäbe, über die letztlich das Plenum entscheidet.

Die strategische Antwort des EP ist, daß in weniger bedeutenden Angelegenheiten wie bei Entscheidungen, von denen nur Anstoßwirkungen ohne institutionelle Konsequenzen ausgehen, plurale Vielfalt herrscht; dies ist das Feld, auf dem sich die politischen Kräfte gegeneinander abgrenzen. Dort aber, wo der Vertrag das Parlament in das Korsett vorgeschriebener Mehrheiten zwingt (zumeist noch unter Fristzwang), bevorzugen die großen Fraktionen das Konzept des Konsenses, das in regelmäßigen gemeinsamen Stabsitzungen ausgearbeitet wird. Dies ist etwa der Fall im Haushaltsbereich und im legislativen Bereich mit qualifizierten Mitwirkungsbefugnissen, d. h. im Verfahren der Zusammenarbeit, der Zustimmung und der Mitentscheidung.

Die Beobachtung von Leitentscheidungen des EP erhärtet diese These:

- Die Geschäftsordnung des EP teilt die fünfjährige Wahlperiode in zwei Hälften, zu deren Beginn jeweils die Funktionsträger des EP neu bestimmt werden. Die Wahl des EP-Präsidenten ist deshalb so wichtig, weil sie der einzige Wahlakt durch demokratisch legitimierte Vertreter zu einem hohen Unionsamt ist. In den drei letzten Wahlen wurde die Alternanz zwischen Sozialisten und Christdemokraten aufgrund Absprache reibungslos bestätigt.
- Seit Jahren fordert das EP eine „Verfassung“ für die Europäische Union, die an die Stelle der in 17 Primärrechtstexten verstreuten Basiselemente treten soll. Das EP selbst hat am 10. Februar 1994 den mühsam von seinem institutionellen Ausschuß ausgearbeiteten Entwurf überraschenderweise nicht verabschiedet, sondern ihn nur einer Entschließung angefügt, mit der die Einberufung eines europäischen Verfassungskonvents, zusammengesetzt aus Mitgliedern des EP und der nationalen Parlamente, gefordert wird. Dieser soll Leitlinien erarbeiten, die das EP sodann in einen endgültigen Text fassen will. Der Entwurf versucht, einen Mittelweg zwischen einem föderalistischen Modell und der fortbestehenden Oberhoheit der Mitgliedstaatsregierungen zu gehen. So soll sich die Legitimation der Union von den Staaten und den Bürgern ableiten (nicht von einem europäischen Volk); die Vorrangstellung des Europäischen Rats wird bestätigt. Für das Inkrafttreten soll die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten erforderlich sein. Andererseits sollen die Gesetzgebungs-, Haushalts- und Außenbefugnisse gleichgewichtig und ratione

materiae unterschiedslos auf Rat und EP verteilt werden. Die Union erhält die Kompetenzkompetenz, d. h., verfassungsändernde Gesetze werden künftig durch die Unionsorgane ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten beschlossen. Diese Elemente rücken die Union zumindest in Staatsnähe. Erstaunlicherweise haben nur 155 Mitglieder für die Entschließung gestimmt, 87 dagegen bei 46 Enthaltungen.

Im Mai 1994 hat das EP über die Erweiterung der EU durch Norwegen, Österreich, Finnland und Schweden gemäß Art. O EUV abgestimmt; damit wurde erstmals ein Beitritt der Zustimmung des EP unterworfen. Obwohl zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des EUV bereits drei von vier Beitrittsanträgen vorlagen, behandelt der Vertrag nicht die aus der Vergrößerung der EU zu ziehenden institutionellen Konsequenzen; die Beitrittsabkommen selbst sehen nur eine lineare Verlängerung der bestehenden institutionellen Regeln vor. Hingegen hatte das EP in zahlreichen vorher gefaßten Entschließungen die Notwendigkeit des Vorrangs der Vertiefung („*approfondissement*“) vor der Erweiterung („*élargissement*“) betont. Um die Effizienz und Entscheidungsfähigkeit einer Union mit 16 Mitgliedstaaten auf dem gleichen Stand wie in einer Union mit 12 zu erhalten, wurden Anpassungsmaßnahmen bei den Organen (beispielsweise Stimmgewichtung im Rat, Anzahl der Kommissionsmitglieder) sowie hinsichtlich der Prozeduren (Wegfall der Einstimmigkeit im Rat in essentiellen Bereichen wie Steuerharmonisierung, sozialer Fortschritt, Außenpolitik, Umwelt) für unerlässlich gehalten.

Nachdem entsprechende Angleichungen unterblieben waren, hatte der Institutionelle Ausschuß des EP vorgeschlagen, den Beitrittsanträgen vorläufig nicht zuzustimmen. Am 4. Mai 1994 lehnte das EP gleichwohl mit großer Mehrheit einen Rücküberweisungsantrag ab und stimmte den Beitritten zu. Getragen wurde die Entscheidung von den Fraktionen der PSE und PPE (EVP), die etwa 150 Abgeordnete quer durch die Fraktionen in die Minderheit versetzten. Motiviert war diese Haltung vor allem durch die Furcht vor den psychologischen Auswirkungen in den Beitrittsländern und vor den Folgen für die Terminplanung des Beitritts.

Dagegen hat das neu gewählte Parlament nicht gezögert, erstmals von der Waffe der Ablehnung im Mitentscheidungsverfahren Gebrauch zu machen. In dem Anlaßfall sah es nach erfolglosem Vermittlungsverfahren seine Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Implementierung einer Richtlinie in dem vom Rat verteidigten „Komitologie“-Verfahren (Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf

ationale Experten) gefährdet. Die Ablehnung wurde am 19. Juli 1994 mit 379 Stimmen gegen 45 bei 13 Enthaltungen beschlossen<sup>6</sup>.

---

#### IV. Bewertung und Ausblick

---

Die Zusammensetzung des EP aus „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ ist symptomatisch für den Integrationsstand der EG/EU. Die Formel wurde mit Bedacht gewählt: Sie erklärt, weshalb das EP noch weit von der Repräsentativität einer Volksvertretung entfernt ist.

Obwohl nach dem EUV Wahlrecht und Wählbarkeit unionsweit ohne Rücksicht auf die Staatsbürgerschaft als Ausfluß der Unionsbürgerschaft gewährt werden, wird nach wie vor gemäß der Direktwahlakte die Mandatszahl pro Mitgliedstaat festgelegt. Wählerstimmen haben deshalb (auch nach der zur vierten Direktwahl angewandten Korrektur, die die größeren Mitgliedstaaten, vor allem Deutschland nach dem Ende der Teilung, besserstellt) unterschiedliches Gewicht, je nachdem, wo sie abgegeben werden; die Abgeordneten sind, je nach Herkunftsstaat, mit höchst unterschiedlichen Stimmzahlen legitimiert. Dies verletzt den Wahlrechtsgrundsatz der Erfolgsgleichheit der Wählerstimme. Die Mandatsverteilung ist deshalb nicht demokratisch-repräsentativ und entspricht eher einer Stimmengewichtung in einer Zweiten (Länder-)Kammer (von 6 Mandaten für den kleinsten Mitgliedstaat Luxemburg bis 99 für den bevölkerungsreichsten Deutschland; ein Europaparlamentarier aus Luxemburg vertritt rund 60000 Einwohner, einer aus Deutschland dagegen rund 800000, was einem Verhältnis von 1:13 gleichkommt).

An dem Grundübel unzureichend repräsentativer Zusammensetzung wird auch das angestrebte Einheitliche Wahlverfahren nichts ändern, das bisher hauptsächlich deshalb scheiterte, weil das Vereinigte Königreich am Mehrheitswahlrecht festhält, wohingegen alle anderen Mitgliedstaaten das Verhältniswahlrecht (in unterschiedlicher Ausgestaltung) praktizieren.

Der EUV beschreibt ebenso pompös wie substanzlos die Bedeutung der politischen Parteien auf europäischer Ebene. Wichtiger wäre gewesen, die Parteien in bezug auf die Europawahl auf transnationale Verhaltensweisen hinzulenken, was zugleich einen Lösungsansatz für das Problem der Repräsentanz hätte beinhalten können. Unstreitig

---

<sup>6</sup> Vgl. Vorschlag einer Richtlinie zur Einführung des offenen Netzzugangs beim Sprachtelefon, Protokoll der Sitzung vom 19. 7. 1994, noch nicht im ABl. EG veröffentlicht.

bezieht sich das Europamandat nicht auf die Vertretung des eigenen Volkes in der Union, sondern auf die Vertretung aller darin geeinigten Völker.

Zusammenfassend läßt sich der Demokratiebefund der EU wie folgt analysieren: Im Funktionsvergleich mit nationalen Gesetzgebungskörperschaften in repräsentativ-demokratischen Staatswesen verdient das EP die Bezeichnung Parlament auch nach seiner Aufwertung durch den Unionsvertrag allenfalls im Sinne des altfranzösischen Ursprungs dieses Wortes (*parlement* = Gespräch, Erörterung). Wesentliche Attribute eines „echten“ Parlaments gehen ihm ab:

- Im Bereich der Kontrollfunktion ist mit dem Zustimmungserfordernis bei der Bestellung der Kommission als Gremium zwar eine Inkohärenz der Verträge beseitigt worden, die darin bestand, daß die Befugnis zur Abberufung und die zur Wiedereinsetzung der Kommission institutionell auseinanderklafften. Das EP kann aber nach wie vor nicht eine Zusammensetzung der Kommission entsprechend der eigenen politischen Mehrheitsbildung herbeiführen („Regierung/Opposition“ im EP). Schwerer noch wiegt, daß sowohl der Europäische Rat als auch der Ministerrat einer Kontrolle durch das EP – und qua Institutionen auch der Verantwortlichkeit gegenüber den nationalen Parlamenten – weitgehend entzogen sind. Dieses Defizit ist endogen und systemimmanent, solange der (Europäische) Rat keine permanente personen- gebundene Mitgliedschaft kennt, sondern von den Mitgliedstaaten ad hoc beschickt wird.
- Im Bereich der Rechtsetzung erscheint die Vielfalt und diversifizierte Ausgestaltung der einzelnen Beteiligungsformen des EP intransparent und unter Akzeptanzgesichtspunkten unverständlich.
- Im Bereich des Budgetrechts empfähle es sich, die künstliche und willkürliche Unterscheidung zwischen obligatorischen Ausgaben (bei denen der Rat das letzte Wort hat) und nichtobligatorischen Ausgaben (bei denen das EP das letzte Sagen hat) aufzugeben und dem EP für den Gesamthaushaltsplan innerhalb bestimmter, von Rat oder Kommission jährlich festzusetzender Höchstgrenzen die letzte Entscheidungsbefugnis zu konzedieren.
- Die beschränkte Partei- bzw. Beteiligungsfähigkeit des EP in Verfahren vor dem EuGH ist unbefriedigend. Sie müßte bereits aus Gründen der Rechtssystematik Hand in Hand mit den durch den EUV erweiterten Rechtsordnungs- und Haushaltsbefugnissen des Parlaments gehen.
- Mindestens ebenso wichtig für die Stellung des EP wie Verbesserungen der institutionellen

Mechanismen sind akzeptanzbildende Maßnahmen. Das EP ist bei den Unionsbürgern nach wie vor unzureichend bekannt. Sicher hat sein Image sich seit der ersten Direktwahl 1979 zum Besseren gewandelt, aber seine Arbeit stößt oft noch auf mangelndes Verständnis, ja Mißtrauen. Um dem wechselseitigen Entfremdungsprozeß entgegenzuwirken, hat die Regierungskonferenz in der Schlußakte zum EUV zwei Erklärungen „zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ bzw. „zur Konferenz der Parlamente“ abgegeben. Darin werden eine größere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der EU und insbesondere ein verstärkter Informationsaustausch zwischen diesen und dem EP sowie der Ausbau von Kontakten und regelmäßige Zusammenkünfte der Parlamentarier gefordert.

- In seinem Maastricht-Urteil spricht das Bundesverfassungsgericht von den „völkerrechtlichen Voraussetzungen“, die für die Verwirklichung des Demokratieprinzips erforderlich sind: „Vorformung des politischen Willens durch eine öffentliche Meinung, die sich aus einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen ergibt“. Parteien, Verbände, Presse und Rundfunk seien sowohl Medium als auch Faktor dieses Vermittlungsprozesses. Die weitere Untersuchung führt das BVerfG zu dem Schluß, daß die Staatsvölker über die nationalen Parlamente die demokratische Legitimation der EU-Hoheitsgewalt vermitteln; deshalb könne und müsse ihre Wahrnehmung „primär gouvernemental“ bestimmt sein. Der Legitimation durch das EP komme in der gegenwärtigen Phase (wegen seiner Befugnis- und Repräsentanz-Defizite) lediglich eine stützende und zusätzliche Funktion zu.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die demokratische Legitimation der EU-Gewalt über das EP vermittelt und gekräftigt werden muß. Die allenthalben durchscheinende Sorge des BVerfG, dies könne zu Lasten einer „lebendigen Demokratie“ in den Mitgliedstaaten gehen, erscheint schon im Hinblick darauf unbegründet, daß auch die Demokratie in den Bundesländern nicht darunter leidet, daß der Bund vom Volk demokratisch legitimiert wird. Demokratische Substanz soll nicht von den Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene „weggesaugt“ werden, vielmehr ist dort der gleiche Standard wie auf der Ebene der Mitgliedstaaten herzustellen. Ein vernünftiges Kompetenzverteilungsschema, inspiriert vom Subsidiaritätsprinzip, könnte dabei die Gefahr der Auszehrung der nationalen Demokratien bannen.

# Aktive und passive Subsidiarität: Prinzipien europäischer Gemeinschaftsbildung

Der Europäische Rat erinnerte auf seiner Tagung am 26. und 27. Juni 1992, ein halbes Jahr nach der Paraphierung des Vertrags von Maastricht, an die Rolle, die das Subsidiaritätsprinzip bei der Ausarbeitung des Vertrags über die Union gespielt hat: „Dieses Prinzip ist nämlich als ein neues, rechtlich bindendes allgemeines Prinzip in den Vertrag (Artikel 3b) aufgenommen worden, und die Art gemeinschaftlicher Aktionen, die in den neuen, der Union durch den Vertrag zugewiesenen Zuständigkeitsbereichen durchgeführt werden können, ist hierdurch erstmals genau abgegrenzt worden. Der Europäische Rat ist davon überzeugt, daß eine harmonische Entwicklung der Union in den kommenden Jahren in erheblichem Ausmaß von der strikten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch alle Institutionen auf bereits bestehende sowie künftige Rechtsvorschriften abhängt.“<sup>1</sup> Bereits zuvor hatte Bundeskanzler Helmut Kohl die architektonische Bedeutung dieses Grundsatzes für die Union als „Ausgangspunkt für eine Art vertikaler Gewaltenteilung in Europa“ gewürdigt<sup>2</sup>.

Daß der Subsidiarität eine präjudizielle Wirkung für die Gestalt der Verfassung der künftigen EU nicht zukomme, ist hingegen die Auffassung des politischen Philosophen Hermann Lübke: „Man braucht nicht Staatsrechtler zu sein, um zu erkennen, daß die Orientierung am Subsidiaritätsbegriff zu höchst unterschiedlichen Konsequenzen in der verfassungsrechtlichen Verteilung gebietskörperschaftlicher Zuständigkeiten führen kann.“<sup>3</sup> Ein prominenter französischer Beobachter zieht daraus den Schluß: „Das Prinzip der Subsidiarität, von dem im Maastricht-Vertrag die Rede ist, ist zwar nützlich, aber ungenau und anfällig für subjektive Interpretationen; es wird nicht ausreichen.“<sup>4</sup>

Wir wollen im folgenden die bislang vorgelegten Versuche zur rechtlichen Systematisierung und Eingrenzung des Art. 3b EG-Vertrag nicht fortset-

zen<sup>5</sup>. Vielmehr wollen wir zeigen, daß es für die politikwissenschaftliche Formulierung des Problems nicht ohne Bedeutung ist, daß der Subsidiaritätsgrundsatz ursprünglich in der Sozialphilosophie zu Hause ist. Von hier aus lassen sich politische Formen der Subsidiarität gewinnen, wie sie heute auf europäischer Ebene in politisch-administrative Handlungsstrategien umsetzbar sind.

---

## I. Sozialphilosophische Einordnung von Subsidiarität

---

Das sozialphilosophische Prinzip der Subsidiarität ist in der Auseinandersetzung des Vatikans mit Mussolini definiert und verkündet worden (Päpstliches Rundschreiben *Quadragesimo anno*, 1931<sup>6</sup>). So wurde das Rundschreiben von 1931 zur historisch-konkreten Botschaft über das Ungerechte an damaligen Sozialordnungen.

Der positive Gehalt des Grundsatzes der Subsidiarität ist ein doppelter: Sozialphilosophisch beinhaltet es Schonung und Förderung von Bestand und Wirksamkeit der untergeordneten Gemeinschaften durch die höhere Gemeinschaft oder den Staat; anthropologisch bedeutet es Gerechtigkeit gegenüber dem in jedem Menschen angelegten Maß, das theologisch als Ebenbild Gottes gefaßt wird<sup>7</sup>. Vor diesem Hintergrund gilt der allgemeine Satz: „Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“

5 Vgl. Alexander Hollerbach, Subsidiaritätsprinzip II. Rechtliche Aspekte, in: Staatslexikon, Görres-Gesellschaft (Hrsg.), 5. Bd., Freiburg 1994<sup>7</sup>, Sp. 389f.; Roman Herzog, Das Subsidiaritätsprinzip, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart u. a. 1975<sup>2</sup>, Sp. 2591 ff.

6 *Acta Apostolicae Sedis*, 23 (1931), S. 177 ff., S. 203 n. 79; zur katholischen Auslegung vgl. Viktor Zsifkovits, Subsidiaritätsprinzip, in: Katholisches Soziallexikon, hrsg. von Alfred Klose/Wolfgang Mantl/Valentin Zsifkovits, Innsbruck u. a. 1980<sup>2</sup>, Sp. 2994 ff.

7 Vgl. Franz Knöpfle, Zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die verfassungsrechtliche Ordnung, in: Norbert Glatzel/Eugen Kleindienst, Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens. Festschrift für Anton Rauscher, Berlin 1993, S. 151 ff.

1 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 71/1992, S. 674f.

2 Bulletin Nr. 38 vom 8. 4. 1992, S. 254.

3 Hermann Lübke, Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben, Berlin 1994, S. 133f.

4 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 9. 1994, S. 8.

Das Prinzip ließ sich aus dem christlichen Ursprungstext aufgrund seiner Formalität leicht herauslösen; es findet sich heute daher auch in liberalen, in grün-alternativen und in demokratisch-sozialistischen Zusammenhängen ebenso wieder wie in kommunalpolitischen und föderalistischen. Dabei reicht es freilich nicht aus, daß die genannten Milieus das Prinzip „tolerieren“. Damit es Geltungskraft besitzt und wirksam werden kann, ist es auf einen vitalen religiösen, kulturellen, ökonomischen und politischen Kontext angewiesen. Denn der Sinn der Handhabung des Prinzips liegt ja nicht in der Herauslösung von Subjekten aus Verpflichtungen einer gesellschaftlichen Ordnung, die sie umgibt; er liegt im Schutz konkreter gesellschaftlicher Ordnungen gegen Interventionismus und Überformung. Bedrohungen der Art sind ein unitarischer „Staat“ oder eine egalitäre „Gesellschaft“. Nur wenn es kommunale, regionale, in Epochen von Staatenverbindungen auch nationale Ordnungen gibt, die gemeinschaftliche Identitäten ausgebildet haben und eine Pluralität befriedigender Lebensformen für Menschen sichern, gewinnt der Subsidiaritätsgrundsatz Plausibilität und Evidenz; aber wenn die Gefahr der Aushöhlung bzw. des „Plattmachens“ dieser Gemeinschaften akut wird, hat er Dringlichkeit.

---

## II. Das rechtliche Profil des Art. 3 b EG-Vertrag

---

Die Subsidiaritätsartikel im Ersten Teil („Grundsätze“) des Maastrichter Vertrags reagieren auf das Problem, daß es Mitgliedsstaaten gibt, die die Europäische Union (EU) ins Spiel bringen wollen, weil sie selbst nicht willens oder in der Lage sind, bestimmte Probleme in Ordnung zu bringen, während andere ein Interesse daran haben, die EU aus solchen Angelegenheit herauszuhalten. Also waren drei handlungsorientierte Fragen zu stellen und zu beantworten:

– Wann darf die EU tätig werden? (Einhaltung der Vertragsgrenzen). Sie darf nur in solchen Bereichen handeln, in denen ihr die Verträge ausdrücklich eine Befugnis erteilen. Dieses Einzelbefugnisprinzip, das im Umkehrschluß bedeutet, daß alles, was nicht der EU überschrieben wurde, die Sache der Nationalstaaten und ihrer Gliedkörperschaften geblieben ist, könnte Schluß machen mit Kompetenzanmaßungen der Kommission aus Art. 235 EWG-Vertrag („Vertragsabrundungskompetenz“), die der Europäische Gerichtshof wohlwollend hinnahm. Es hindert aber schwerlich die Fortsetzung einer auf unmittelbare Gemein-

wohlförderung zielenden Politik durch die Mitgliedsstaaten.

– Wenn die Union tätig werden darf, soll sie es auch? (Kompetenzübertragungsschranke). Sie soll es, wenn ihr nach den Verträgen die ausschließliche Zuständigkeit zusteht; im übrigen nur, wenn auf Mitgliedsstaaten-Ebene ein Ziel nicht ausreichend „und daher“ auf Unionsebene „besser“ erreicht werden kann. Offen bleibt, was Mitgliedsstaaten oder Bundesländer gegen die EU ausrichten können, wenn Kommission oder Rat mehrheitlich deren Meinung über „nicht ausreichend“ „und daher besser“ nicht teilt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil die Gefahr einer „Erosion mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten und damit einer Entleerung der Aufgaben und Befugnisse des Bundestages“ angesprochen, räumt aber ein, daß Hilfe von Seiten der Rechtsprechung zu kurz greift, wenn die „Praxis des Rates als des eigentlichen Gesetzgebungsorgans der Gemeinschaft“ nicht mitzieht. Daß die deutschen Verfassungsorgane hier eine Pflicht zur Behauptung von Subsidiarität haben, wird ausdrücklich vermerkt, doch bleibt ihre Durchsetzung „politisch“ offen<sup>8</sup>.

– Wenn die Union tätig wird, wie und in welchem Umfang soll sie es? (Schranke für die Kompetenzausübung). Die Mittel, die sie einsetzt, müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen und dürfen nicht über das zum Erreichen des Ziels nötige Maß hinausgreifen<sup>9</sup>. Auch bei der Auslegung des „rechten Maßes“ (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Übermaßverbot) besteht reichlich Auslegungsspielraum.

Es ist unschwer zu erkennen, daß der Gesetzeswortlaut nur begrenzt streitentscheidende Evidenz besitzt; er muß durch die Revision von Text und Kontext, d.h. des Vertragsinhalts, durch konsequentes Staats- bzw. Gemeinschaftshandeln und durch ständige Rechtsprechung geschärft werden. Bis dahin bleibt die Frage, wie sich das Subsidiaritätsprinzip im Entscheidungskonflikt zwischen Union und Mitgliedsstaaten (Gebietskörperschaften) politisch stärken und im Zweifel zugunsten einer „Nachrangigkeitsvermutung“ der Organe der EU strategisch artikulieren läßt.

---

<sup>8</sup> Vgl. Europäischer Rat von Edinburgh, Tagung der Staats- und Regierungschefs der EG am 11./12. 12. 1992, Schlußfolgerung des Vorsitzes, abgedruckt in: Detlef Merten (Hrsg.), Die Subsidiarität Europas, Bd. 16, Berlin 1994<sup>2</sup>, S. 136–146. Zu einigen politischen Wirkungen des Subsidiaritätsprinzips vgl. Markus Jachtenfuchs, Die EG nach Maastricht. Das Subsidiaritätsprinzip und die Zukunft der Integration, in: Europa-Archiv, (1992) 10, S. 279 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 89. Bd., Tübingen 1994, S. 157 ff.

---

### III. Weitere Auslegungsregeln des Subsidiaritäts-Grundsatzes

---

Kann man, was rechtlich an Interpretationssicherheit fehlt, sozialphilosophisch und politisch gutmachen? Der sozialphilosophische Grundsatz, wonach die größere Gemeinschaft im Zweifel nachrangig für die Wahrnehmung jener Aufgaben ist, die eine kleinere Gemeinschaft zu bewältigen vermag, sagt weder über die Gerechtigkeits- bzw. Gemeinwohlargumente, auf die die Nachrangigkeitsvermutung sich begründet, noch über den Träger der Kompetenz-Kompetenz etwas aus. Die höchste, das Gemeinwohl sichernde Gemeinschaftsebene verliert ja erst dann ihr Recht und ihre Gerechtigkeit, wenn, gewollt oder ungewollt, untergeordnete Gemeinschaften zerschlagen oder aufgesaugt werden (Quadragesimo anno, 1931).

Vom Gesichtspunkt der das Gemeinwohl sichernden obersten Gemeinschaftsebene her läßt sich ein dreifaches Subsidiaritätshandeln unterscheiden, und zwar als eine unmittelbare und zwei mittelbare Formen der Gemeinwohlförderung:

- *Unmittelbare Formen der Gemeinwohlförderung* (Subsidiarität im weiteren Sinn): Hilfe durch ersatzweise handelnde (intervenierende) oberste öffentliche Instanz.
- *Mittelbare Formen der Gemeinwohlförderung* (Subsidiarität im engeren Sinn): einerseits Hilfe durch Aktivierung einer kleineren Gemeinschaft zur Selbsthilfe und andererseits Hilfe durch Interventionsverzicht der obersten öffentlichen Instanz im Interesse an der Eigenverantwortung der nachrangigen Instanz bzw. kleineren Gemeinschaft.

Klassisch wird das Gemeinwohl vom Staat durch unmittelbare Gewährung von Schutz und Hilfe gefördert. In diese Position des „Staates“ rückt unter der Geltung der Römischen Verträge zunehmend die Europäische Union ein. Damit die oberste öffentliche Instanz ihre verfassungs- bzw. vertragsgemäßen Funktionen erfüllen kann, sind Loyalität der Leistungsadressaten und ein zureichendes Maß an Macht (Kompetenzen, Institutionen, Informationen, Geld und Gewaltmittel) erforderlich. Nur dann nämlich lassen sich Beistandsverpflichtungen zuverlässig erfüllen, „gleiche Verträge“ aushandeln und Schutz vor starken Feinden bieten. Nicht nur in den klassischen Nationalstaaten, sondern auch in der Europäischen Union entstehen aus gesamtpolitischen Erwägungen Interventionsanlässe; einige davon sind durch institutionelle Regeln auf Dauer gestellt worden. So sollen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewehrt

und gegen die Auswirkungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels „soziale Gerechtigkeit“ befördert und gleiche Rechts- und Lebensverhältnisse in den unterschiedlichen sozialen und regionalen Sektoren geschaffen oder gesichert werden. Wer für Europa eine aktive globale Rolle fordert, wer europaweit Verteilungsregeln verbindlich machen und durchsetzen will, wer dringliche grenzüberschreitende Probleme effektiv lösen will, auch der muß der Union Kompetenzen zu unmittelbarer Gemeinwohlförderung einräumen und sie zur Führung einer supranationalen Politik befähigen.

Der Subsidiaritätsgrundsatz schließt – einer polemisch zu verstehenden Strömung katholischer Subsidiaritätsbeiträge zum Trotz, gegen die Roman Herzog zu Recht Einwendungen vorgebracht hat<sup>10</sup> – von seinem sozialphilosophischen Ursprung her das unmittelbare Gemeinwohllhandeln nicht aus; man sollte insoweit von „Subsidiarität im weiteren Sinne“ sprechen. Allerdings liegt die kritische Masse des Grundsatzes im Bereich mittelbaren Gemeinwohllhandelns, den wir als Subsidiarität im engeren Sinne begreifen und der in den Maastrichter Vertrag eingeführt worden ist. Die Gemeinschaft (EU) kann ihm prinzipiell auf zwei Weisen Rechnung tragen:

- durch Leistungserbringung bzw. Interventionen, kraft deren die untergeordneten Gemeinschaften (Ebenen, Instanzen) in die Lage versetzt werden, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln und von sich her zum Gemeinwohl beizutragen („aktive Subsidiarität“) sowie
- durch Leistungs- bzw. Interventionsverzicht: Die kleineren Gemeinschaften werden in Ruhe gelassen und können nach eigenem Vermögen und aus eigenem Ermessen Beiträge zum Gemeinwohl artikulieren („passive Subsidiarität“).

Zwischen beiden Formprinzipien von Subsidiarität besteht abstrakt, aber nicht in praxi ein Ausschlußverhältnis; müssen sie doch meist in einem dichten Feld verbundener Politikformulierung und -umsetzung („Politikverflechtung“, F. Scharpf) zur Anwendung gebracht werden! Man müßte daher, wenn konkrete Politikfelder zu gestalten sind, unter Wahrung der Selbständigkeit der jeweiligen Gemeinschaftsebene die Formprinzipien miteinander kombinieren.

---

### IV. Aktive und passive Subsidiarität

---

Der Sinn aktiver Subsidiarität liegt in der tätigen Beziehung der europäischen Ebene zu den Mitgliedsstaaten und ihren Regionen, denen sie Hilfe

---

<sup>10</sup> Vgl. R. Herzog (Anm. 5), Sp. 2591 ff.

zur Selbsthilfe schuldet; der Sinn passiver Subsidiarität liegt stärker im Hinhören des Zentrums auf die Peripherie, im Geltenlassen der Nationalstaaten und Regionen, in der Anerkennung ihrer Wirkungskreise und ihrer besonderen Interessen, ihres besonderen Gedächtnisses, ihrer jeweiligen Legitimation – wobei das geordnete Funktionieren (teil)autonomer Untersysteme hohen Nutzen für das Gesamtsystem abwerfen kann. Zu rechnen ist mit kraftvollen Initiativen durch Leistungswettbewerb, hoher Motivation durch Selbstverantwortung, guten Partizipationschancen durch Bürgernähe, kurzen Rückmeldezeiten kraft Übersichtlichkeit und engen Kontrollspannen kraft Kleinräumlichkeit.

Die Abwägung zwischen aktiver und passiver Subsidiarität gehört in Föderativsystemen wie Deutschland, Österreich, die Schweiz, inzwischen auch Belgien zum täglichen Brot der Politiker, auch wenn ihnen die hier verwandte Terminologie nicht unbedingt geläufig sein muß. Seit Maastricht gehört diese Abwägung auch zum täglichen Geschäft der Europäischen Kommission und des Rates.

Die Versammlung der Regionen Europas hat 1992 in einer Übersicht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips („Subsidiaritätsbogen“) dazu wichtige Vorarbeit geleistet. Eine der von ihr aufgeworfenen Fragen lautet: Welche Nachteile bzw. Kosten („coûts de la Non-Europe“) entstehen, wenn die Gemeinschaft untätig bleibt<sup>11</sup>? „Non-Europe“ ist der in unserem Sinne reinste Ausdruck „passiver Subsidiarität“. Sie ist politisch dort umstritten, wo Interessenten eine europaweite Regelung erreichen oder an ihr festhalten wollen, wenn sie damit zufrieden sind, andere aber eine nationale Regelung vorziehen, die ihren besonderen Bedürfnissen mehr entgegenkommt (als Beispiele: der bindende Belastungsgrenzwert für Trinkwasser oder der empfohlene 0,5-Promille-Grenzwert für Blutalkohol im Straßenverkehr).

Wie aber stellt sich heraus, ob die Gemeinschaft die angemessene Handlungsebene für unmittelbare Gemeinwohlsicherung ist, und falls nicht, ob Subsidiarität aktiv oder passiv zu verwirklichen ist? Bekanntlich entscheiden im Rahmen der Verträge bzw. der Verfahrensgewohnheiten einfache und qualitative Mehrheiten. Entscheidungen stützen sich auf vielerlei Gesichtspunkte, von besonderer Bedeutung ist aber der Gesichtspunkt „Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse“, denn er lenkt den Blick auf Struktur- und Kohäsionsfonds, die von Brüssel aus bedient werden. Was kann man tun, wenn eine Mehrheit von Staaten – um an

Fondsmittel zu kommen – auf Souveränitätsrechte nur zu gern verzichtet und keine Veranlassung sieht, ihren Regionen und Kommunen die Selbstbestimmung zu sichern? Wäre eine fortschreitende Unitarisierung, wenn sie denn von der Mehrheit der Mitglieder so gewollt würde, von einer Minderheit überhaupt zu verhindern?

---

## V. Politologische Erwägungen über aktive und passive Subsidiarität

---

Als die deutsche Präsidentschaft des Europäischen Rates in Teilen ihres Programms für das zweite Halbjahr 1994 eine Politik der Subsidiarität proklamierte, da hießen die Ziele: Wahrung der Eigenständigkeit der Mitgliedsstaaten und größere Bürgernähe. Das meinte: Den Staaten müsse „ausreichender Spielraum“ für „eine die besonderen regionalen Gegebenheiten berücksichtigende Anwendung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts“ verbleiben gerade auch im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik. Alles EG-Recht sei unter dem Gesichtspunkt von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Art. 3 b Abs. 2 und 3 EG-Vertrag zu überprüfen<sup>12</sup>.

Zweierlei fällt an diesen Erläuterungen auf:

1. Subsidiäre Politik meint: Das sich ausbreitende Gemeinschaftsrecht soll durch nationale und subnationale Exekutiven, also gewaltenteilig im horizontalen Sinne, implementiert werden.
2. Das Subsidiaritätsprinzip als principium pacti ist von der europäischen Ebene her definiert; sie – nicht die Mitgliedsstaaten – wird angehalten, ihren Auftrag unter Beachtung der Eigenständigkeit Dritter zu erfüllen.

Der Subsidiaritäts-Grundsatz im Rahmen mittelbarer Gemeinwohlsicherung ist damit unvollständig erfaßt; insbesondere wird nicht zum Ausdruck gebracht, daß die Einlösung subsidiärer Politik von dem korrespondierenden Handeln der Mitglieder und ihrer Glieder abhängt und es entscheidend auf deren Bemühungen ankommt.

Deutlicher äußerte sich die bayerische Staatsregierung, die einen Katalog subsidiärer Politik-Ziele erarbeitete, der gleichfalls von der Zuordnung der Aufgaben auf „die sach- und bürgernächste Ebene“ ausgeht. Als maßgebliches Kriterium der Aufgabenzuordnung gilt die „Leistungsfähigkeit

11 Vgl. Peter Häberle, Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der Verfassungslehre, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 119 (1994), S. 180.

12 Vgl. Bundeskanzler Helmut Kohl, Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der EU, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 14 vom 24. 6. 1994, S. 30.

der Mitgliedsstaaten“ und nicht die Erwägung, ob die EU eine Aufgabe „besser“ erledigen könne. Einer Gemeinschaftsregelung bedürfe es auch dann nicht, wenn schon innerstaatlich auf eine Regelung verzichtet werde, etwa wegen des „Vorrangs des privaten vor dem öffentlichen Handeln“. Aufgaben, die gemeinschaftlich erledigt werden sollen, dürften nicht aus Generalklauseln erschlossen werden, sondern müßten präzise benannt sein. Klauseln, die die Gemeinschaft zu ermächtigen scheinen, sich selbst Kompetenzen zuzusprechen, seien zu streichen wie etwa Art. 235 EG-Vertrag. Die Wahrung gliedstaatlicher Eigenrechte ist erkennbares Ziel dieser Positionsbestimmung, die – nicht von ungefähr – das Subsidiaritätskonzept der EG strikt mittelbar auslegt.

Wie läßt sich eine Politik, die auf passive Subsidiarität zielt, auf europäischer Ebene umsetzen? Welche Strategien stehen zur Verfügung, die den Subsidiaritätsartikel aus der „Gruppe der Verschleierungsparagraphen“, von denen „keine wirklichen Auswirkungen zu erwarten“ sind (M. Brunner), herausholen und politisch umsetzen<sup>13</sup>? Diese Fragen zu stellen, heißt politische Lösungen zu erwägen. Sie liegen auf der Ebene der vertraglichen Ordnung (polity), des politischen Prozesses (politics), auf der von spezifischen Politikfeldern (policies<sup>14</sup>) und auch auf der viel zu wenig diskutierten Ebene des politischen und des Fachpersonals (politicians)<sup>15</sup>.

---

## VI. Politische Strategien mittelbarer Gemeinwohlförderung

---

Fünf Ansatzpunkte und Strategien bieten sich an, konsequente Subsidiaritätspolitik zu betreiben.

*Der völkervertragsrechtliche Status der EU (Vertragsherrschaft, Austrittsrecht):* Den größten Einfluß auf Subsidiaritätspolitik hat der vertrags-

13 Vgl. Manfred Brunner, Das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Prinzip, in: D. Merten (Hrsg.) (Anm. 8), S. 20.

14 Politikwissenschaftliche Fragestellungen zum Subsidiaritätsprinzip konzentrieren sich auf institutionelle und auf Politikfeld-Aspekte, noch kaum auf politics-Aspekte, vgl. M. Jachtenfuchs (Anm. 8); Rudolf Hrbek, Das Vertragswerk von Maastricht: Die EG auf dem Weg zur Europäischen Union, in: Wirtschaftsdienst, 72 (1992), S. 131 ff.; Wolfgang Rensch, Subsidiaritätsklausel des Maastrichter Vertrages: Keine Grundlage für die Kompetenzabgrenzung in einer Europäischen Politischen Union, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 24 (1993), S. 104 ff.

15 Über die „vergessene“ vierte Dimension des Politikbegriffs, nämlich die Dimension der politischen Personen, vgl. Paul-Ludwig Weinacht, Die Politiker und das Persönliche an der Politik, in: Festschrift für Bernhard Sutor zum 65. Geburtstag, hrsg. von Karl von Ballestrem u. a., Paderborn 1995 (i. E.).

rechtliche Charakter der Gemeinschaft, den das Bundesverfassungsgericht als Staatenverbund bestimmt hat. Wie im Staatenbund sind die Mitgliedsstaaten Herren des Vertrags, sie können die völkervertragsrechtliche Grundlage abändern, ggf. aufheben, und sie behalten ein Recht zum Austritt – ihre staatliche Souveränität löst sich also nicht in bloße Teilhaberechte auf. „Deutschland – so hat es das Bundesverfassungsgericht formuliert – ist einer der ‚Herren der Verträge‘, die ihre Gebundenheit an den ‚auf unbegrenzte Zeit‘ geschlossenen Unions-Vertrag (Art. Q EUV) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben können.“

Dadurch wird der Staatenbund/Staatenverbund fähig zu „mittelbarer Gemeinwohlförderung“, das heißt, er vermag nicht nur Gemeinschaftspolitik dezentral zu organisieren, sondern auch intergouvernementale Politik zu machen. Eine europäische Arbeitsteilung auf der Grundlage von Nationalstaaten einschließlich besonderer Beziehungen zur einen oder zur anderen Großmacht kann durchaus im gesamteuropäischen Interesse liegen. Selbst nationale Ausstiegs-Klauseln müssen nicht europawidrig sein, sie können die Gemeinschaft von Problemen entlasten.

*Personalrekrutierung:* Den größten Einfluß auf die Formierung subsidiärer Politik dürfte dem politisch-administrativen Personal der Institutionen der EU zufallen. Der Europäische Rat und die Kommission könnten daher den Versuch machen, durch Absprachen zwischen subsidiär eingestellten Mitgliedern den bisherigen Kampf um Länderquoten zugunsten von Subsidiaritätsquoten abzulösen. Dadurch würde dem unitarischen Geist der Brüsseler und Luxemburger Institutionen wirkungsvoll entgegengearbeitet. Voraussetzung dafür ist, daß die in der EU tätigen Personen durch Fortbildung ausreichend befähigt und durch Änderung des Anreizsystems auch motiviert sind, „subsidiäres Denken“ in täglicher Entscheidungspraxis phantasie-reich und entschlossen zu bewahren.

*Teil-Kündigung:* Die Strategie der Eventualkündigung wurde von Briten und Dänen erfolgreich eingesetzt, als sie sich das Recht ausbedungen haben, trotz möglicher Erfüllung der Konvergenzkriterien zum Stichjahr 1999 auf die Teilnahme an der Währungsunion zu verzichten bzw., wie im Fall Großbritannien, von vornherein die Mitwirkung an einer Sozialunion zu verweigern. Wenn eine Ausstiegs-klausel aus dem Gemeinschaftsrecht nicht beantragt oder nicht gewährt wird, bleibt einem Mitgliedsstaat, der aus einer europäischen Regelung ausscheren will, nur die Verpflichtungsauf-

kündigung. Eine solche Strategie zur Durchsetzung passiver Subsidiarität kann dramatisch sein: Die anderen Mitglieder müssen zur Hinnahme eines Vertragsbruches oder zu Verhandlungen in Richtung auf eine Vertragsnachbesserung bereit sein. Spektakulär waren die Bemühungen, Frankreich von seiner „Politik des leeren Stuhls“ abzubringen („Luxemburger Kompromiß“ 1966); nicht weniger spektakulär wäre die Aussetzung der Währungsunion durch die Bundesrepublik.

*Institutionelle Arrangements:* „Kompetenzanmaßungen“ der EU können durch die Art der institutionellen Arrangements auf Mitgliedsstaats-Ebene gemildert bzw. ganz vermieden werden. Zu nennen sind u. a.:

- die Implementation von Gemeinschaftsrecht durch gliedstaatliche bzw. teilselbständige Verwaltungen. Dadurch kann – im Sinne der „vertikalen Gewaltenteilung“ (H. Kohl) – supranationale Konzentration von Macht aufgelöst und auf „bürgernehe“ Standorte verteilt werden. Kompetenzkataloge allein leisten diese Aufgabe nicht, wenn nicht öffentlicher und interner Druck zugunsten einer „gliedstaatsfreundlichen“ Umsetzung von Gemeinschaftsrecht hinzutritt<sup>16</sup>;
- die Anwendung der freien (sozialen) Marktwirtschaft auf den Binnenmarkt. Sie verdankt sich dem Umstand, daß in den Gründerstaaten der EWG „ein sehr strikter Anti-Interventionismus“ vorherrschte. Ihm haben sich jedoch bürokratisches Denken, die Macht von Gruppeninteressen (Erzeuger, Handel usw.), die Eigendynamik sozialer Sicherungssysteme, die Tendenz zur Vergesellschaftung von Risiken in den Weg gestellt; angesichts ihrer Allgegenwart ist die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Strukturen („Ordnungspolitik“) dornenreich. Ein Schritt zu mehr Handelsfreiheit sieht Manfred Brunner in der Ersetzung der Totalharmonisierung des gewerblichen Rechts durch das Ursprungsland-Prinzip, woran er selbst mitgewirkt hat<sup>17</sup>.

16 Regionale Subsidiaritätspolitik als europäische Politik wurde seit Ende der siebziger Jahre von Bayerns Ministerpräsident Alfons Goppel, dann verstärkt von seinem Nachfolger im Amt Max Streibl angestoßen; vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, Entwicklungslinien zu einem Europa der Regionen, in: ders. (Hrsg.), Europa der Regionen – Europa der Kommunen. Wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive (= Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 13) Baden-Baden 1994, S. 16ff. Hier finden sich auch die ersten kräftigen Konturen einer kommunalen Subsidiaritätspolitik, vgl. Heinrich Hoffschulte, Kommunale und regionale Selbstverwaltung im Europa der Regionen. Zur Rolle der vierten Ebene in der Europäischen Union, in: ebd., S. 135ff.

17 M. Brunner (Anm. 13), S. 9.

- die Anerkennung freier gesellschaftlicher Träger als vorrangig Anzuhörende bzw. Tätigwerdende wie etwa Sozialpartner oder freie Wohlfahrtsverbände. Die Sozialpartner müssen zuerst dafür auf europäischer Ebene ihr Vertretungsproblem lösen. Auch hängt die Berücksichtigung freier gesellschaftlicher Träger in der europäischen Sozialpolitik davon ab, in welchem Ausmaß sie kooperieren, welcher Politikbereiche sie sich vertraglich annehmen und mit welchem Nachdruck sie ihre Ziele verfolgen. Je nachdem, wie dies ausfällt, müßte der europäische Arbeits- und Sozialgesetzgeber Regelungszuständigkeiten zurücknehmen<sup>18</sup>.

*Der Rechtsweg:* Aktive und passive Subsidiarität durchzusetzen kann auch auf dem Rechtsweg gelingen. Die Einhaltung des Prinzips ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe die Sache des Europäischen Gerichtshofs. Dieser hat sich in älteren Entscheidungen als Vorstreiter einer Politik der Beschneidung nationaler zugunsten von Gemeinschaftszuständigkeiten ausgezeichnet; Karlsruhe erwartet, daß mit der seit Maastricht offenbar gewordenen Integrationsdichte die Handlungsmöglichkeiten europäischer Organe „nicht nur auf Ziele hin zu bestimmen, sondern in ihren Mitteln tatbestandlich zu erfassen, ihre Aufgaben und Befugnisse also gegenständlich zu umgrenzen“ seien<sup>19</sup>. Das kann bedeuten, daß institutionelle Arrangements, wie sie oben beschrieben wurden, ihren rechtlichen Bestand verlieren. So hat das „Bananenurteil“ vom 4. Oktober 1994 sondervertraglich fortbestehende Freiheiten deutscher Bananenimporteure ins Prokrustesbett der allgemeinen europäischen Binnenmarktordnung gezwungen.

In Fragen des völkervertragsrechtlichen Status der EU und einer Strategie der „ultima ratio“ des Mitgliedsstaates Deutschland erscheint im Licht des Urteils vom 12. Oktober 1993 ein Gang nach Karlsruhe lohnender als ein Gang nach Luxemburg. Denn noch ist es ungewiß, ob eine Weiterentwicklung der EU zu einem Bundesstaat, wie sie aus den großen Bonner Parteien heraus betrieben wird, nur aufgeschoben ist oder ausgeschlossen bleibt.

18 Vgl. Heinz Markmann, Die Rolle der Verbände in der EG, und Klaus Sieveking, Bestimmungsfaktoren und Bezugspunkte der Europäischen Sozialpolitik, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991, S. 269ff., S. 285ff.

19 Bernhard Kahl, Europäische Union: Bundesstaat-Staatenbund-Staatenverbund. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. 10. 1993, in: Der Staat, Bd. 33 (1994), S. 341ff.

## VII. Europa-Konzeptionen und Subsidiaritätspolitik

Die oben näher ausgeführten Strategien müssen nicht erfunden, sondern nur zielstrebig genutzt werden. Insofern ist der Kampf um die Revision des Maastrichter Vertrags („Maastricht Zwei“) in der europäischen Politik längst im Gang. Umgekehrt wird die völkervertragsrechtliche Form der Gemeinschaft, die 1996/97 verabredet werden dürfte, die Entfaltung der subsidiären Politikstrategien entscheidend beeinflussen. Unter dem Blickwinkel unterschiedlich entfaltbarer Subsidiaritätspolitik werden heute drei Europa-Konzeptionen vertreten: der große Bundesstaat, der kleine Bundesstaat in einem größeren Staatenbund und der große Staatenbund.

Ein großer Bundesstaat, wie er in der unmittelbaren Fortsetzung von „Maastricht Eins“ liegen könnte, wird von den Mittelmeer-Anrainern und von Irland vertreten. Sie wollen eine Fusion im Gleichschritt aller Mitglieder, was bedeutet, daß die starken die schwachen Volkswirtschaften in Richtung auf Strukturvereinheitlichung und Kohäsion mitziehen und die dafür erforderlichen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene formuliert und in Gang gesetzt werden. Dem politischen Gleichschritt, so die Annahme, folge der sozialökonomische nach. Freilich ist die Idee eines „politischen Gleichschritts“ der EU schon heute weithin illusionär<sup>20</sup>; für die Entfaltung von Subsidiaritätspolitik wäre sie ungeeignet: Wenn das, was die schwächsten Mitglieder nicht selbst zu leisten vermögen, Brüssel wahrnehmen muß, ist passive Subsidiarität insoweit ausgeschaltet und aktive Subsidiarität würde zur Verhüllungsformel unmittelbarer, d. h. supranationaler Gemeinwohlförderung verkommen.

Den kleinen Bundesstaat in einem größeren Staatenbund vertreten Christdemokraten und Christlich-Soziale in den Parlamenten von Bonn und Straßburg. Mit der „Kern-Europa“-Idee (sog. Schäuble-Papier<sup>21</sup>) stellen sie dem Drang nach immer mehr „Kohäsion“ die währungspolitischen

20 Großbritannien und Dänemark haben sich in Maastricht Sonderkonditionen ausgehandelt, Beitritts-Länder genießen Übergangsregelungen, und selbst die Währungsunion ist nur für Mitglieder erreichbar, die die Kriterien der Konvergenz erfüllen.

21 Die „Überlegungen zur europäischen Politik“ sind samt internationalem Presse-Echo abgedruckt in: Das Schäuble-Lamers-Papier. Nationale und internationale Reaktionen (= Dokumentation) hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bereich Forschung und Beratung – Internationale Politik –, St. Augustin, Oktober 1994.

„Konvergenz-Kriterien“ entgegen. Die Integration wird danach nicht in erster Linie vom ungleichen regional- und sozialpolitischen Bedarf her gesteuert, sondern nach der relativen wirtschafts- und finanzpolitischen Leistungsfähigkeit supranational verbundener Mitgliedsstaaten. Es gibt heute kein gleich gutes Konzept, um zu vermeiden, daß Kompetenzvermutungen zugunsten nachgeordneter Gemeinschaften auf lange Zeit leerlaufen. Das Kern-Europa-Konzept, das von der Tatsache einer „europäischen Regierung“ ausgeht, favorisiert zwar Politiken unmittelbarer Gemeinwohlförderung, aber auch Formen aktiver Subsidiarität. Wegen seiner bundesstaats-nahen Zielvorstellung vernachlässigt es – im Kern – die Dimension passiver Subsidiarität.

Das Konzept des großen europäischen Staatenbundes schließlich wurde und wird von den konservativen britischen Premierministern vertreten. Mit seinem Mehr-Kerne-Konzept (Multi-core-Europe<sup>22</sup>) hat John Major unmittelbar auf Wolfgang Schäuble geantwortet, dem es in der Ablehnung des Gleichschrittskonzepts ähnelt; es formuliert jedoch den Verzicht auf Fusion grundsätzlich. Nicht ausgeschlossen werden Sondervereinbarungen. Derlei Vereinbarungen stehen in der Tradition klassischer britischer Gleichgewichtspolitik. Subsidiaritätspolitisch setzt John Major auf mittelbare Gemeinwohlförderung und schafft, anders als das Kern-Europa-Konzept, viel Raum für passive Subsidiarität.

*Zusammenfassend* läßt sich feststellen: Der Vertrag von Maastricht – beschlossen am 9./10. Dezember 1991, in Kraft getreten am 1. November 1993 – hat die supranationale Dimension so sehr betont, daß die Europäische Gemeinschaft in eine Akzeptanzkrise geriet. Die zwölf Regierungen hofften, die europäischen Öffentlichkeiten durch die ausdrückliche Gewährleistung des ihnen vertrauten regionalen und nationalen Politik-Umfeldes zurückzugewinnen zu können und warben mit dem Subsidiaritätsprinzip für ein Europa der Bürger. Die rechtliche Auslegung des erstmals völkervertragsrechtlich fixierten Prinzips steht im Streit: Während die Kommission im Zweifel supranationale Lösungen bevorzugt („komparativer Effizienztest“), befürworten einige Mitgliedsstaaten und gliedstaatliche Akteure (unter ihnen Bayern) gegenteilige Antworten: Im Zweifel soll der kleineren Gemeinschaft das letzte Wort zustehen.

22 Die „Antwort“ John Majors erfolgte in einer Rede vor der Universität Leiden, vgl. 16 Downing Street Press Notice vom 7. Sept. 1994, abgedruckt in: Das Schäuble-Lamers-Papier (vgl. Anm. 21), zusammengefaßt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.9. 1994, S. 3; zum britischen Föderalismus-Verständnis, das die kommunalen Selbstverwaltungsrechte betont.

### **Hans Arnold: Die Europäische Union zwischen Maastricht und Maastricht-Revision**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/95, S. 3-9

Die Europapolitik befindet sich derzeit, zwischen dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht und der für 1996 vorgesehenen Konferenz für eine Revision/Überprüfung des Vertrages, in einem Übergangsstadium. Der Vertrag von Maastricht ist 1991 zum Zeitpunkt des politischen Epochenwechsels entstanden, der in den zwei Jahren zwischen dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende der Sowjetunion die europäische Szene radikal verändert hat. Er ist ein Dokument des Übergangs. Er folgt einmal, vor allem mit dem Projekt einer „Wirtschafts- und Währungsunion“ (WWU), der früheren Linie westeuropäischer Integrationspolitik, die auf ein Aufgehen der Staaten der „Europäischen Gemeinschaft“ in einer supranationalen europäischen Einheit, einer Art Bundesstaat, gerichtet war. Er folgt mit seinen anderen Teilen, insbesondere mit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips, der Linie einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. In der mit dem Vertrag gegründeten „Europäischen Union“ (EU) tendiert die Entwicklung in letztere Richtung.

### **Wernhard Möschel: Europapolitik zwischen deutscher Romantik und gallischer Klarheit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/95, S. 10-16

Die für 1996 bereits beschlossene Revisionskonferenz von Maastricht wird den Charakter einer breiter angelegten Folgekonferenz annehmen. Der Verfasser arbeitet als Maßstab für ins Auge gefaßte Vertragsänderungen die mit einer europäischen Integration verfolgten Zwecke zusammen mit den dazugehörigen Relativierungen heraus. Er systematisiert sie als Friedensargument, Binnenmarktargument, als imperiales Argument und als Deutschen-Argument. Bei einer Verknüpfung dieser Zwecke mit den möglichen institutionellen Optionen verwirft der Verfasser die Idee eines europäischen Bundesstaates als unrealistisch. Ähnliches gilt für ein Konzept eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten und eines Europa der Regionen. Der Autor hält eine Fortentwicklung des Status quo mit Augenmaß für geboten. Er diskutiert im einzelnen die davon betroffenen Tätigkeitsfelder und solche Reformmaßnahmen, welche die Arbeitsfähigkeit der europäischen Entscheidungsorgane sicherstellen können.

### **Wolfgang Kowalsky: Europa vor der Herausforderung zivilisierter Innenbeziehungen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/95, S. 17-23

Angesichts der eklatanten Ungleichgewichte und Ungleichzeitigkeiten des europäischen Integrationsprozesses ist eine Neujustierung erforderlich. Neben einer tiefgehenden ökonomischen Integration wurden nur rudimentäre Formen einer Politischen Union realisiert, von der Sozialunion ganz zu schweigen. Die Gemeinschaft steckt zudem in der tiefsten Krise seit Unterzeichnung der Römischen Verträge: Zentrifugalkräfte, hervorgerufen durch den Zerfall der realsozialistischen Staatengemeinschaft, lösten mächtige Desintegrationstendenzen aus, die parallel zu Erosionserscheinungen von innen wirken. Die Gemeinschaft steht vor der doppelten Herausforderung, das erreichte Maß an Kohäsion und Integration zu bewahren und daher die Zentripetalkräfte zu stärken und zugleich die durch sukzessive Erweiterung verursachte Nichtanpassung der für eine Sechsergemeinschaft geschaffenen Strukturen durch deren Reform zu bewältigen.

### **Manfred A. Daus/Friedrich Fugmann: Die politisch-institutionelle Stellung des Europäischen Parlaments nach dem Maastricht-Vertrag**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/95, S. 24-32

Von den Mitgliedsstaaten sind beachtliche Kompetenzfelder auf die Europäische Union (EU) zur Ausübung übertragen worden. Das nicht nur formal verstandene Demokratieprinzip verlangt, bezogen auf die EU, daß alle Akte der EU-Hoheit auf den Willen der in der EU vertretenen Völker rückbeziehbar sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird allerdings zum jetzigen Zeitpunkt die demokratische Legitimation der EU-Hoheitsakte noch überwiegend von den nationalen Parlamenten vermittelt; dem Europäischen Parlament kommt (nur) eine stützende Funktion zu. Dies führt zu einem bisher ungelösten Dilemma, denn zu mehr als nur formaler Kontrolle des EU-Geschehens sind die nationalen Parlamente faktisch nicht in der Lage.

### **Paul-Ludwig Weinacht: Aktive und passive Subsidiarität: Prinzipien europäischer Gemeinschaftsbildung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/95, S. 33-39

Erstmals gelangte mit dem in Maastricht beschlossenen Art. 3b des EG-Vertrages das u. a. im deutschen Sozial- und Bundesstaatsrecht längst eingeführte Subsidiaritätsprinzip ins europäische Völkervertragsrecht. Vor allem deutsche Politiker argumentieren, daß dadurch einem unitarischen Verständnis in Europa wirksame Schranken gesetzt sind. Die Rechtsmeinungen darüber gehen jedoch auseinander. Beispielsweise behält sich die Kommission vor, selbst zu entscheiden, in welchen Fällen das EU-Gemeinwohl „besser“ in Brüssel als in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten oder ihren Regionen aufgehoben ist.