

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Urs Leimbacher

Westeuropäische Integration und gesamteuropäische Kooperation

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

Ein föderalistisches Europa?

Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung
der zukünftigen Europäischen Politischen Union

Melanie Piepenschneider/Anita Wolf

Jugend und europäische Integration Einstellungen und Perspektiven

Ludger Kühnhardt

Föderalismus und Subsidiarität

Betrachtungen zu einer deutschen und europäischen Frage

B 45/91

1. November 1991

Urs Leimbacher, Dr. ès sc. pol., geb. 1962; Forschungsassistent am Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale des Institut universitaire de hautes études internationales in Genf; z.Zt. Research Fellow am Center for International Affairs, Harvard University.

Veröffentlichungen u. a.: Die deutsch-französische sicherheitspolitische Zusammenarbeit, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, (1990) 3; Die Diskussion um die Abschaffung der Schweizer Armee, in: Sicherheitspolitik kontrovers, Bonn 1990.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Dr. rer. pol., geb. 1956; seit 1987 wissenschaftliche Assistentin am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: Technologiefolgenabschätzung am Beispiel der friedlichen Nutzung der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. u. a. 1986; Dezentralisierung in Frankreich - ein innenpolitischer Neuanfang, in: Die Verwaltung, (1990) 1.

Melanie Piepenschneider, Dr. phil., geb. 1962; Forschungsbereichsleiterin Europa- und Deutschlandpolitik des Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung; bis September 1991 stv. Leiterin der Forschungsgruppe Jugend und Europa am Institut für Politikwissenschaft, Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: (Zus. mit Werner Weidenfeld) Junge Generation und Europäische Einigung. Einstellungen - Wünsche - Perspektiven, Bonn 1990.

Anita Wolf M. A., geb. 1964; wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Forschungsgruppe Europa am Institut für Politikwissenschaft, Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: (Zus. mit Werner Weidenfeld) Europa '92: Die Zukunft der jungen Generation (Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung, Bd. 12), Bonn 1990.

Ludger Kühnhardt, Dr. phil. habil., geb. 1958; Professor für wissenschaftliche Politik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; seit 1990 Gastprofessor an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Veröffentlichungen u. a.: Die Universalität der Menschenrechte. Studie zur ideengeschichtlichen Bestimmung eines politischen Schlüsselbegriffs, Bonn 1991²; (zus. mit Hans-Gert Pöttering) Europas vereinigte Staaten. Annäherungen an Werte und Ziele, Zürich 1991; Wege in die Demokratie. Beiträge aus der Politischen Wissenschaft, Jena 1991 (i.E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 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.

Westeuropäische Integration und gesamteuropäische Kooperation

I. Einleitung

Das Ende des Kalten Krieges und die Überwindung der europäischen Teilung haben in Ost und West eine diametral entgegengesetzte Dynamik hervorgerufen: Während die Vereinigung Deutschlands zu einer Beschleunigung des westeuropäischen Integrationsprozesses führte, zerfallen im Osten die aufoktroierten militärischen und wirtschaftlichen Integrationsformen. Lange unterdrückte Konfliktherde treten hervor. Der Drang nach Souveränität und Selbstbestimmung bricht sich Bahn – im Baltikum und in anderen Teilen der Sowjetunion, wie auch in Jugoslawien.

Der Westen stellt dieser Entwicklung die Vision einer „gesamteuropäischen Friedensordnung“ (Deutschland) respektive einer „europäischen Konföderation“ (Frankreich) entgegen, die alle Staaten vom Atlantik bis zum Ural umfassen soll. Doch gleichzeitig bewegt sich die Europäische Gemeinschaft in eine Richtung, die die Einheit ganz Europas immer weiter in die Ferne zu rücken scheint. Unter den zwölf Mitgliedern der EG wird im Hinblick auf die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die „Konvergenz“, die wirtschafts- und währungspolitische Homogenisierung, zum Schlüsselbegriff. Derweil greift in Osteuropa angesichts der Härten des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft Ernüchterung um sich. Anfängliche Illusionen vom raschen Anschluß an den Westen sind zerplatzt.

Vor diesem Hintergrund paralleler Integration und Desintegration in Europa geht die folgende Analyse zwei miteinander verwobenen Problemkreisen nach:

II. Die EG als Kern eines europäischen Sicherheitssystems?

In einer Rede vor dem Londoner Internationalen Institut für Strategische Studien plädierte EG-Kommissionspräsident Jacques Delors Anfang März 1991 unumwunden dafür, in den Vertragsentwurf zur Politischen Union eine Klausel über

Zum einen sollen die Perspektiven des politischen Integrationsprozesses der Europäischen Gemeinschaft kritisch beleuchtet und die nach wie vor bestehenden konzeptuellen Divergenzen innerhalb der Zwölfergemeinschaft herausgearbeitet werden. Der Einblick in die unterschiedlichen Denkschulen und Zielvorstellungen innerhalb der Gemeinschaft macht verständlich, warum die Aufmerksamkeit der Zwölf durch den internen Integrationsprozeß gegenwärtig in so hohem Maße absorbiert wird, daß die gesamteuropäische Dimension derzeit offenbar die Kreise der EG stört. Frankreich und Deutschland nehmen in dieser Betrachtung einen besonderen Platz ein. Sicherlich bildet das Tandem Paris-Bonn nach wie vor die treibende Kraft der europäischen Integration, solange Großbritannien mit einem Auge über den Atlantik schaut; andererseits sind die bestehenden Unterschiede der europapolitischen Konzeptionen auf französischer und deutscher Seite – wie auch die Anstrengungen zu deren Überwindung – in vieler Hinsicht exemplarisch für die Problematik des westeuropäischen Integrationsprozesses.

Zum zweiten geht der Artikel der Frage nach, wie sich die traditionellen Ansätze westeuropäischer Zusammenarbeit in die neue gesamteuropäische Perspektive einfügen. Am Begriff der von der EG angestrebten Homogenität des Wirtschaftsraumes soll das Spannungsverhältnis zwischen Integration und Erweiterung veranschaulicht werden. Hier ist auch auf die Gleichgewichtsprobleme einzugehen, die sich im Zusammenhang mit den Mitwirkungs- und Integrationswünschen der Osteuropäer stellen, und zwar sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch im eurostrategischen Rahmen.

die gegenseitige Verteidigung aufzunehmen und so die EG zu einer Verteidigungsgemeinschaft zu machen. Damit ging er über den im Dezember 1990 von Bonn und Paris unterbreiteten Vorschlag für eine Europäische Union deutlich hinaus. Der fran-

zösischer Staatspräsident und der deutsche Bundeskanzler hatten angeregt, die EG solle eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entwickeln. „Ihr Ziel sollte es sein, die wesentlichen Interessen und die gemeinsamen Werte der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Geltung zu bringen, ihre Sicherheit zu stärken, die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu fördern und zum Frieden und zur Entwicklung in der Welt beizutragen.“¹⁾ Die Politische Union sollte eine „echte gemeinsame Sicherheitspolitik umfassen, die am Ende zu einer gemeinsamen Verteidigung führen sollte“²⁾.

Diese ehrgeizige, aber auch recht allgemein formulierte Zielvorstellung täuscht über die Schwierigkeiten hinweg, die der Verwirklichung einer gemeinschaftlichen Außen- und Sicherheitspolitik selbst unter den veränderten Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges entgegenstehen. Das organisatorische und institutionelle Verhältnis einer eigenständigen europäischen Verteidigungskomponente zur Atlantischen Allianz blieb nämlich bislang weitgehend ungeklärt. Die restrukturierte NATO wird sich weiterhin im wesentlichen auf den Schutz des Vertragsgebietes – und damit auf Westeuropa – konzentrieren³⁾. Darauf bestehen vor allem die Franzosen; daran ändert auch die Hinwendung der NATO zu einer „politischen Rolle“ nichts. Die geographische Begrenzung umschreibt zugleich auch die formelle Zuständigkeit des Bündnisses für die sicherheitspolitische Diskussion. Der Wirkungsbereich der Allianz erstreckt sich weder auf das gesamte Europa noch auf alle Gebiete, in denen Europa verteidigungswürdige Interessen hat – etwa die Region des Mittleren Ostens. Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Gemeinschaft müßte aber die Wahrung europäischer Interessen unabhängig von der jeweiligen Region, vor allem auch außerhalb Europas, berücksichtigen.

Aus diesem Grund hat die Westeuropäische Union (WEU) in den jüngsten Vorschlägen zum Aufbau einer europäischen Sicherheitspolitik erneut an Gewicht gewonnen. Paris und Bonn haben vorgeschlagen, sie zum Instrument der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Gemeinschaft zu machen. Die 1948 gegründete⁴⁾, 1954 um die Bundesrepublik und Italien, 1989 schließlich um Spanien und Portugal erweiterte Institution ist satzungsgemäß dazu berufen, „eine Beratung bei je-

der Lage zu ermöglichen, die eine Bedrohung des Friedens, gleichviel in welchem Gebiet, oder eine Gefährdung der wirtschaftlichen Stabilität darstellt“⁵⁾. Die WEU erscheint demzufolge als europäisches Instrument des Krisenmanagements – auch in einer gesamteuropäischen Perspektive –, als geeigneter Kern zur Verwirklichung einer von den USA unabhängigen (aber mit den bestehenden Sicherheitsstrukturen der NATO verträglichen) sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Europäer. In Ansätzen hat die WEU schon in der Vergangenheit ein abgestimmtes (wenn auch noch nicht gemeinsames) Handeln ihrer Mitglieder außerhalb Europas ermöglicht. 1987, im Zusammenhang mit dem irakisch-iranischen Krieg und 1990, nach der Invasion des Iraks in Kuwait, bot sie den Rahmen für die geographische und logistische Koordination der Marineoperationen ihrer Mitglieder im Golf.

Die Problematik dieses Ansatzes liegt indessen in der unterschiedlichen Mitgliedschaft in EG, WEU und NATO⁶⁾. Warum sollte sich beispielsweise Norwegen als NATO-Mitglied in der Türkei engagieren, aber bei einer Krise im Baltikum als Nichtmitglied der WEU von der Diskussion ausgeschlossen sein? Die Aufwertung der WEU zum operativen Instrument europäischer Sicherheitspolitik müßte entweder mit einer Erweiterung der Mitgliedschaft oder aber mit der Möglichkeit der flexiblen Assoziierung von Nichtmitgliedern einhergehen. Gerade die Erweiterung erscheint aufgrund der gegenüber dem NATO-Vertrag deutlich strengeren (automatischen) Beistandsverpflichtung des WEU-Vertrags politisch nicht unproblematisch.

Hinzu kommt, daß durch die Schaffung eines handlungsfähigen militärischen Reaktionsapparates in der WEU unweigerlich eine Parallelstruktur zur NATO – und damit ein Konflikt mit den USA – entstünde. Aufgrund dieses amerikanischen Mißtrauens gegenüber der WEU ist ein europäischer Entschluß zur Instrumentalisierung der WEU als verlängerter Arm der EG, wie er im Dezember 1990 von Bonn und Paris angeregt wurde, unwahrscheinlich⁷⁾. Bundeskanzler Kohl selbst

1) Zit. nach: Europa-Archiv, 46 (1991) 1, S. D 26f.

2) Ebd., Hervorh. d. A.

3) Vgl. „Neue Strukturen für die NATO-Streitkräfte“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 14./15. April 1991.

4) Gründungsmitglieder sind: Belgien, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande.

5) Art. IV des modifizierten Brüsseler Vertrages, Text in: Europa-Archiv, 9 (1954) 23, S. 7127 ff.

6) Alle neun WEU-Staaten sind Mitglieder der EG und der NATO. Dänemark, Griechenland und Irland sind Mitglieder der EG, aber nicht der WEU; Dänemark, Griechenland, Island, Norwegen und die Türkei gehören zwar der NATO an, nicht aber der WEU.

7) Vgl. die gemeinsame Botschaft Helmut Kohls und François Mitterrands an den Präsidenten des Europäischen Rates, Giulio Andreotti, vom 6. Dezember 1990, in: Europa-Archiv, 46 (1991) 1, S. D 25 ff.

unterstrich im März 1991 die heikle Abgrenzung zwischen einer europäischen Verteidigungsidentität und der Atlantischen Allianz: „Wenn wir heute im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft... über eine gemeinsame Sicherheitspolitik nachdenken, die langfristig auch die gemeinsame Verteidigung umfaßt, so bedeutet dies in keiner Weise, daß wir etwa die NATO ersetzen könnten oder wollten.“⁸⁾

Einzelne WEU-Mitglieder, insbesondere Großbritannien und die Niederlande, legen größten Wert auf die Erhaltung der zentralen Rolle der Atlantischen Allianz. In der Debatte um die Schaffung einer Politischen Union Europas kehrt gleichsam der alte Gegensatz zwischen „Atlantikern“ und „Europäern“ wieder, der die europäische Integration seit den fünfziger Jahren wie ein roter Faden durchzieht. Aber auch die Entwicklung in der Sowjetunion wird die Fortschritte der EG in Richtung einer Sicherheitsgemeinschaft beeinflussen. Erfolgreiche Reformen – in Verbindung mit weiteren Schritten in der Rüstungskontrolle – würden die Bedrohung in Europa weiter vermindern und

die Bedeutung der NATO entsprechend relativieren. Das könnte die Schaffung einer eigenständigen europäischen Fähigkeit zum Krisenmanagement erleichtern. Eine Verhärtung des sowjetischen Kurses oder eine Destabilisierung jenes Raumes würde demgegenüber die Bedeutung der NATO erneut unterstreichen.

Zum Problem der institutionellen Organisation einer nach außen handlungsfähigen Gemeinschaft treten unterschiedliche innenpolitische Rahmenbedingungen innerhalb der Gemeinschaft hinzu. Ein erhöhtes Engagement Europas zur Verteidigung wichtiger Interessen außerhalb des NATO-Gebiets ist für jedes EG-Mitgliedsland nur dann möglich, wenn es innenpolitisch akzeptiert wird. Der Golfkrieg hat die unterschiedlichen Haltungen Frankreichs und Großbritanniens einerseits sowie der Bundesrepublik andererseits klar hervortreten lassen. Indem diese innenpolitischen Faktoren den Handlungsspielraum der außenpolitischen Solidarität begrenzen, hemmen sie die Fähigkeit der Gemeinschaft zum Krisenmanagement.

III. Problematik des Souveränitätsverzichts

Eine offene Frage im Zusammenhang mit der Ausbildung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist schließlich diejenige nach der Bereitschaft der EG-Mitglieder zur Übertragung entsprechender Hoheitsbefugnisse auf die Gemeinschaft. Hier geht es um traditionelle Domänen staatlicher Souveränität. Frankreich und Deutschland nehmen deshalb in dieser Hinsicht – nicht zuletzt aufgrund ihrer historischen Erfahrungen – jeweils sehr unterschiedliche Haltungen ein. Für Frankreich ist die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfreiheit ein Element der nationalen Identität der von de Gaulle geprägten Fünften Republik. Für die Bundesrepublik bedeutet die Einbettung ihrer Außen- und Verteidigungspolitik in den Rahmen multilateraler Integrationsformen eine Garantie für die eigene Sicherheit, ein Mittel gegen das Entstehen von Mißtrauen sowie ein Instrument zur Vermeidung einer politischen Isolierung. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf supranationale Institutionen ist im Grundgesetz ausdrücklich verankert. In Artikel 24 heißt es: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit

einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“

Im Hinblick auf die Schaffung der Politischen Union Europas bedeutet das für die Bundesrepublik folgendes: Die demokratische Legitimation der Gemeinschaft muß in ausreichendem Maße gestärkt werden, damit sie die Übertragung wesentlicher außen- und sicherheitspolitischer Befugnisse vor dem deutschen Volk zu rechtfertigen vermag. Aus diesem Grund hat Bundeskanzler Kohl unterstrichen, daß es für die Bundesrepublik nicht in Frage kommen kann, Fortschritte allein bei der Wirtschafts- und Währungsunion zu erzielen. Im Gegenteil: Der politischen Stärkung der Gemeinschaft kommt aus dem erwähnten Grund gleichrangige Bedeutung zu. Die Bundesrepublik wird deshalb nur eine parallele Weiterentwicklung der EG zur Politischen Union mittragen, die sowohl die wirtschaftliche wie auch die politische Komponente umfaßt⁹⁾. Das Ziel einer Verbreiterung der demokratischen Legitimation der Gemeinschaft – insbesondere die Einrichtung eines

⁸⁾ Rede vor dem „Forum für Deutschland“, Berlin, 13. März 1991, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Bonn, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 4 (1991).

⁹⁾ Vgl. ebda.

Mitentscheidungs- und Initiativrechts des Europäischen Parlaments in allen Angelegenheiten der Gemeinschaft – unterstützen auch die kleineren EG-Mitglieder Belgien, Italien und die Niederlande. Sie sehen darin in erster Linie eine Garantie gegen das ständige Risiko einer Dominanz der Großen.

Der Zielkonflikt zwischen dem deutschen Interesse an der Verwirklichung der Politischen Union einerseits und dem Anspruch auf die Errichtung einer gesamteuropäischen Friedensordnung andererseits tritt zutage, wenn man die EG als konstituierendes Element einer solchen Ordnung betrachtet. Es ist nicht zu bezweifeln, daß der Beitritt neutraler Staaten aus der EFTA¹⁰⁾ und längerfristig auch ost- und mitteleuropäischer Staaten die Schaffung einer nach außen handlungsfähigen Politischen Union verlangsamten würde. Dies jedenfalls dann, wenn nicht gleichzeitig institutionelle Anpassungen vorgenommen würden. Eine derartige Erweiterung müßte deshalb fast zwangsläufig zu einer variablen Geometrie führen.

Frankreich begegnete der Übertragung außen- und sicherheitspolitischer Kompetenzen auf die Gemeinschaft stets mit tiefer Skepsis, ja mit Ablehnung. Eine Formel von der Art der oben zitierten deutschen Verfassungsklausel wäre mit dem gaullistischen Verständnis von nationalstaatlicher Souveränität kaum vereinbar. Im verteidigungspolitischen Bereich ist dieses Beharren auf der nationalen Entscheidungsautonomie besonders ausgeprägt. Sie wird durch die nationale nukleare Abschreckungsstreitmacht versinnbildlicht. Hinzu kommt die besondere Ausgestaltung der französischen Verfassung von 1958. Ganz auf die Person General de Gaulles zugeschnitten, verleiht sie dem vom Volk gewählten Präsidenten eine Machtfülle, wie sie in den westlichen Demokratien einmalig ist. Es ist verständlich, daß der französische Präsident kein Interesse daran hat, diese umfangreichen

Kompetenzen auf europäischer Ebene verwässert zu sehen. Frankreich zieht deshalb eine engere Zusammenarbeit auf Regierungsebene der Schaffung echter supranationaler Strukturen vor.

Die französische Präferenz geht konsequenterweise deutlich in die Richtung einer Stärkung des Europäischen Rates, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sollte nach französischer Auffassung ausschließlich im Europäischen Rat festgelegt werden, der in diesem Bereich grundsätzlich einstimmig beschließt. Damit würde sich Frankreich auf jeden Fall die Möglichkeit eines Vetos bewahren. Gemeinsam mit Bonn schlug Paris vor, die WEU im Falle einer institutionellen Verbindung mit der EG direkt dem Europäischen Rat zu unterstellen. Dieser Vorschlag läßt den Wunsch nach Erhaltung absoluter Kontrolle über die künftigen außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft erkennen.

Trotz der deutlichen Beschleunigung des Integrationsprozesses bleiben damit schon innerhalb der Gemeinschaft wesentliche Fragen zum Konzept einer Europäischen Union – und damit auch eines nach außen handlungsfähigen Europas – offen. Unterschiedliche Prioritäten, Motivationen und Zielvorstellungen im Zusammenhang mit der Organisation einer europäischen Verteidigungsidentität innerhalb der EG greifen bremsend ins Getriebe des Integrationsmechanismus ein. Nach der Überwindung der europäischen Teilung tragen nun zusätzlich die Ost- und Mitteleuropäer ihre Hoffnungen und Erwartungen an die Gemeinschaft heran. Die gesamteuropäische Dimension durchdringt damit den bislang allein auf Westeuropa beschränkten Integrationsprozeß. Können die bestehenden Strukturen diese neue Dimension absorbieren, oder drohen sie von ihr gesprengt zu werden?

IV. Der Integrationsprozeß in gesamteuropäischer Perspektive

Die interne Dynamik, die durch die Regierungskonferenzen der EG erzeugt wird, entfaltet ihre Auswirkungen sowohl auf die westeuropäischen Nichtmitglieder der Gemeinschaft wie auch auf die souverän gewordenen ost- und mitteleuropäischen Staaten. Die komplexen Anforderungen der inter-

nen Entwicklung der EG haben aber gleichzeitig den Wunsch nach einer Abschirmung gegenüber äußeren Herausforderungen geschaffen. Das momentane Verlangen der Gemeinschaft nach Konsolidierung steht in umgekehrtem Verhältnis zur wachsenden Attraktivität, die sie auf Außenstehende ausübt, und den daraus erwachsenden Erwartungen nach Öffnung, Neuorientierung und nicht zuletzt nach Hilfeleistungen.

¹⁰⁾ Europäische Freihandelsassoziation. Mitglieder sind: Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz.

Das von Jacques Delors im Januar 1989 vorgeschlagene und am 22. Oktober 1991 in Brüssel vereinbarte Projekt eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) zielt darauf ab, potentielle westeuropäische Beitrittskandidaten aus der EFTA von einer Bewerbung um die EG-Mitgliedschaft vorläufig abzuhalten. Schon gegenüber derjenigen Staatengruppe, die von ihrer wirtschaftlichen Entwicklung her am leichtesten der Gemeinschaft beitreten könnte, will sich die EG mit dem EWR den Rücken freihalten, bis ihre innere Konsolidierung abgeschlossen ist. In umso höherem Maße gilt diese Zurückhaltung für Beitrittskandidaten aus Mitteleuropa. Mehrere von ihnen stehen erwartungsvoll vor der Tür der EG. Der tschechoslowakische Präsident Havel erklärte bei seinem Besuch in Brüssel im März 1991, die ČSFR strebe eine EG-Mitgliedschaft bis zum Ende des Jahrzehnts an¹¹⁾. Er bekundete großes Interesse an der Perspektive einer Sicherheitsunion der Gemeinschaft. Gleichzeitig ließ er auch sein Bedauern erkennen, daß die NATO nicht beabsichtige, sich nach Osteuropa auszuweiten. Der polnische Staatspräsident Walesa bezeichnete einen Monat später vor dem Europäischen Parlament in Brüssel die Mitgliedschaft in der EG als wichtigstes außenpolitisches Ziel Polens. Er warnte: „Wir haben einen Abgrund vor uns und wir haben Angst vor der Anarchie.“¹²⁾

Für die neuen Demokratien Ost- und Mitteleuropas gründet die Attraktivität der Gemeinschaft zweifellos vor allem in der Aussicht auf raschere wirtschaftliche Erholung. Die Gemeinschaft erscheint in den Augen dieser Länder als Rettungsanker beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft. Darüber hinaus verkörpert der Beitritts-

wunsch zur Gemeinschaft für die vom Kommunismus befreiten Länder in hohem Maße die „Rückkehr nach Europa“.

In diesen Versuchen, möglichst rasch den Anschluß an westeuropäische Integrationsformen zu finden, spiegelt sich gleichsam das wirtschaftliche und sicherheitspolitische Vakuum wider, in das die osteuropäischen Reformdemokratien durch das Ende der kommunistischen Herrschaft innerhalb kurzer Zeit geraten sind. Die Fesseln des Warschauer Paktes und die Zwänge des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) haben sie abgeschüttelt – die Sicherheit des Atlantischen Bündnisses und die Solidarität der Gemeinschaft bleiben ihnen – noch – verwehrt. Beides führt zu erkennbarer Enttäuschung. Die ehemaligen Satellitenstaaten streben nach einer Verankerung ihrer neugewonnenen Souveränität in Europa, ja darüber hinaus zumindest teilweise auch nach der Mitwirkung bei der Errichtung einer neuen Weltordnung. In ihrer vorbehaltlosen Bereitschaft zur Beteiligung an der außenpolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Institutionen liegt ein wesentlicher Unterschied zu den neutralen Ländern Westeuropas.

Die EG und die NATO müssen diese an sie gerichteten Wünsche indessen nach zwei Richtungen hin abwägen: Einmal geht es um die möglichen Auswirkungen einer engen Assoziation osteuropäischer Staaten auf die Stabilität der bestehenden Integrationsstrukturen. Zum zweiten müssen die Auswirkungen einer Ausdehnung der institutionalisierten wirtschaftlichen, politischen oder gar militärischen Zusammenarbeit mit Osteuropa auf die Sowjetunion erwogen werden.

V. Mangelnde Homogenität des Wirtschaftsraumes als Beitrittschürde

Die vielfältigen internen Ausgleichs- und Harmonisierungsbedürfnisse der Zwölfergemeinschaft sind für Außenstehende schwer einsehbar. Aus diesem Grund unterschätzen die Osteuropäer bei ihrem Drängen nach raschem Anschluß an die Gemeinschaft wohl die Risiken, die eine allzu rasche Erweiterung der EG in wirtschaftlicher wie in politischer Hinsicht für beide Seiten bergen könnten. Die Süderweiterung der EG um Griechenland, Spanien und Portugal zeigte im Verlauf der achtziger Jahre, welche Herausforderung selbst die Auf-

nahme von Marktwirtschaften für die EG bedeuten kann. Die Beitrittsverhandlungen zogen sich über Jahre hin, und noch heute liegen diese Länder der Gemeinschaft als deren größte Beitragsempfänger finanziell schwer im Magen. Wenn sich auch die Erweiterung zweifellos als eine politische Bereicherung erwiesen hat, so bleibt die beträchtliche wirtschaftliche Heterogenität der jüngsten EG-Mitglieder eine Tatsache.

Im Hinblick auf die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion – die ab 1994 in Aussicht genommene Schaffung einer Europäischen Zentralbank – wird heute offen die Frage gestellt, ob beispielsweise Griechenland und Portugal auf-

¹¹⁾ „Havel zu Besuch bei der EG in Brüssel“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22. März 1991.

¹²⁾ Zit. nach: Neue Zürcher Zeitung vom 6. April 1991.

grund ihrer vom EG-Mittel stark abweichenden wirtschaftlichen Rahmendaten (z. B. Inflationsrate, Realzinsen, Staatsverschuldung) diesen Schritt gleichzeitig mit den anderen Mitgliedstaaten werden vollziehen können. Schon *innerhalb* der Zwölfergemeinschaft könnten mithin die Anforderungen der weiteren Integration zu einer Aufspaltung in verschiedene Gruppen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten führen. Das widerspricht zwar dem Grundsatz der angestrebten Homogenität des europäischen Wirtschaftsraumes. Es könnte sich aber für die erfolgreiche Realisierung der geplanten Integrationschritte als unumgänglich erweisen.

Angesichts dieser Perspektive für die Konsolidierung der Zwölfergemeinschaft ist die Kühle verständlich, mit der die EG den Beitrittswünschen der Osteuropäer bisher begegnete. Zwar bekräftigten die EG-Außenminister im April 1991, daß die Vollmitgliedschaft der ost- und mitteleuropäischen Staaten als Endziel der Assoziierung zu betrachten sei. Es ist indessen unbestreitbar, daß der Schritt zur WWU durch die angestrebte weitere Homogenisierung des EG-Wirtschaftsraumes für die auf lange Sicht hinaus wirtschaftlich schwachen osteuropäischen Länder eine neue Hürde bedeutet¹³). Damit rückt ihre gleichberechtigte Mitgliedschaft in der EG weiter in die Ferne. Die sogenannten „Europaverträge“, die die EG mit den Reformdemokratien abschließen will, zielen denn auch ausdrücklich zunächst nicht auf eine EG-Mitgliedschaft der assoziierten Staaten¹⁴).

Die realistische Einschätzung der potentiellen Destabilisierungswirkung einer zu raschen Erweiterung liegt aber letztlich im wohlverstandenen Interesse beider Seiten. Es ist nämlich auch zu bedenken, daß die wirtschaftliche und politische Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft nach außen in hohem Maße eine Funktion ihrer inneren Homogenität darstellt. Mit anderen Worten: Je

schwieriger es für die Gemeinschaft ist, intern zu einem (meist brüchigen) Konsens zu gelangen, desto mehr wird sie nach außen hin zögern, davon abzuweichen. Daraus resultiert im Verkehr mit Drittstaaten eine beträchtliche verhandlungspolitische Unbeweglichkeit. Das hat sich in jüngster Vergangenheit im Rahmen der Verhandlungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) gezeigt, wo die EG – in den Augen der übrigen Verhandlungsteilnehmer – sehr stur an ihrer Verhandlungsposition zur Agrarpolitik festhielt. Die Erweiterung unter Beibehaltung der bestehenden Entscheidungs- und Konsultationsstrukturen könnte dieses Risiko einer Lähmung nach außen hin verstärken und den Eindruck eines EG-Blocks verschärfen.

Schließlich lassen die osteuropäischen Beitrittswünsche auch außer Betracht, daß jede Erweiterung der Gemeinschaft ihre Gestalt maßgeblich verändert. Jeder Kandidat, der den Beitritt geschafft hat, wird der Aufnahme weiterer strukturell heterogener Länder aufgrund der damit verbundenen Belastungen skeptisch gegenüberstehen. Das gilt sowohl für die Nettozahler der EG als auch für die Nettoempfänger von Mitteln aus der Gemeinschaftskasse. Mit der wachsenden Belastung der einen ginge eine nachteilige Änderung des Verteilerschlüssels für die anderen einher. Ins Gewicht fallen in diesem Zusammenhang vor allem die veränderte Situation der Bundesrepublik und die wenig heiteren konjunkturellen Aussichten. Noch 1988 fanden die südlichen EG-Mitglieder in Bundeskanzler Kohl einen vehementen Befürworter der Verdoppelung des EG-Strukturfonds¹⁵). In den neunziger Jahren wird die Bundesrepublik jedoch einen hohen Eigenkapitalbedarf für Investitionen in den neuen Bundesländern aufweisen. Erwägungen der wirtschaftlichen Stabilität *innerhalb der Gemeinschaft* könnten unter diesen Umständen gegenüber einer aus Gründen der politischen Stabilisierung wünschenswerten Erweiterung nach Osten überwiegen.

VI. Alternativen für die „Rückkehr nach Europa“

Aufgrund dieser Analyse muß bezweifelt werden, ob die (vorerst rein deklaratorische) Aussicht, über kurz oder lang Mitglied der Gemeinschaft zu

werden, ein probates Mittel ist, um den ost- und mitteleuropäischen Staaten angesichts ihrer wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen der unmittelbaren Zukunft genügend Halt zu ge-

¹³) Insbesondere ist der Anteil der Landwirtschaft in diesen Ländern zum Teil noch erheblich. Gerade die Agrarpolitik gehört aber zu den größten Konfliktquellen innerhalb der EG.

¹⁴) Vgl. dazu: Allgemeines Schema für Assoziationsabkommen mit den Ländern in Mittel- und Osteuropa, in: Mittei-

lung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM, (90) 398, endg. F., Brüssel, 27. August 1990.

¹⁵) Der Strukturfonds dient dem Wohlstandsausgleich zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Mitglieder.

ben¹⁶⁾. Zur wirtschaftlichen Gesundung Osteuropas – und damit auch zu dessen politischer Stabilisierung – können bilaterale Assoziierungsverträge besser beitragen als eine aus politischen Gründen vorgenommene verfrühte Eingliederung in die Gemeinschaft. Sie erlauben überdies eine individuelle Ausgestaltung für jedes einzelne Land.

Die von den Mittel- und Osteuropäern angestrebte politische „Rückkehr nach Europa“ kann überdies in anderen Gremien als in der EG besseren Ausdruck finden, namentlich im Europarat und in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Ungarn und die ČSFR sind bereits Mitglieder des Europarates geworden. Die Sowjetunion, Polen, Jugoslawien und Rumänien haben den Status von Sondergästen erhalten. Beide Gremien verkörpern besser als die ausschließ-

lich auf Westeuropa begrenzten Integrationsformen die gesamteuropäische Dimension, die von den Osteuropäern angestrebt wird. Der Europarat vereinigt alle Demokratien Europas. In seiner Parlamentarischen Versammlung nehmen neue Mitglieder aus Osteuropa von Anfang an als gleichberechtigte Partner an der politischen Arbeit teil.

Die souveräne Gleichberechtigung aller Mitglieder ist auch eines der Grundprinzipien der KSZE, die nach der Aufnahme Albaniens jetzt alle europäischen Länder sowie die USA und Kanada umfaßt. Damit besteht in beiden Organisationen keine Gefahr, daß die Osteuropäer in den Status eines „Juniorpartners“ eingereiht werden, wie es bei der Angliederung an rein westliche Integrationsformen mindestens vorübergehend wahrscheinlich wäre.

VII. Regionale Ansätze außenpolitischer Zusammenarbeit

In der außenpolitischen Zusammenarbeit zeigen sich sodann in wachsendem Maße regionale Ansätze. Im November 1989 gründeten Italien, Österreich, Ungarn, Jugoslawien und die ČSFR in der sogenannten „Pentagonale“ ein Forum verstärkter regionaler politischer Kooperation. Der von Italien angeregte Zusammenschluß soll es den Teilnehmern ermöglichen, politisch und wirtschaftlich in Mittel- und Südeuropa eine aktivere Rolle zu spielen. Im Rahmen der KSZE wollen die fünf künftig „mit einer Stimme“ sprechen¹⁷⁾. Inzwischen ist durch den Beitritt Polens die „Hexagonale“ entstanden. Im gleichen Sinn hielten im Februar 1988 Albanien, Griechenland, die Türkei, Bulgarien, Rumänien und Jugoslawien die erste Balkankonferenz ab. Bestehende Konflikte in dieser krisengefährdeten Region sollen durch vertiefte Zusammenarbeit auf politischem Weg gelöst

werden. Dazu sollen Expertentreffen nach dem Muster der KSZE beitragen.

An dieser regionalen außenpolitischen Zusammenarbeit fällt zweierlei auf: Zunächst haben ideologische und politische Blockgrenzen einem neuen Pragmatismus Platz gemacht. Sowohl in Ost-West- wie in Nord-Süd-Richtung werden traditionelle Abgrenzungen aufgegeben. Zum zweiten ist die Themen-Agenda dieser regionalen Konferenzen recht flexibel. Sie reicht in der „Hexagonale“ von Verkehr und Umwelt über Telekommunikation bis zur kulturellen Zusammenarbeit und zu Migrationsproblemen. In dieser regionalen Zusammenarbeit zeichnet sich für die souverän gewordenen Staaten Ost- und Mitteleuropas eine konkrete Möglichkeit ab, die Praxis der außenpolitischen Zusammenarbeit zu erlernen und zu vertiefen. Sie kann als Vorstufe jeder höheren Form zwischenstaatlicher Integration nur von Nutzen sein. Unter diesem Aspekt kommt ihr auch ein eminentes vertrauens- und sicherheitsbildendes Potential im zwischenstaatlichen Bereich zu. Die Krise in Jugoslawien zeigt indessen die Grenzen der Zusammenarbeit. Gegenüber innerstaatlichen Krisenherden bleibt sie weitgehend wirkungslos.

¹⁶⁾ Vgl. Theo Sommer, „Was geht uns schon Jugoslawien an?“, in: Die Zeit vom 17. Mai 1991, S. 1.

¹⁷⁾ Vgl. „Regionales Gipfeltreffen in Venedig“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 3. August 1990.

VIII. Europäische Integration und strategisches Gleichgewicht

Der zweite Aspekt, der im Zusammenhang mit den Wünschen osteuropäischer Staaten nach Anschluß an die westlichen Integrationsformen zu betrachten ist, liegt in den möglichen Auswirkungen auf die Sowjetunion. Nach dem Abschluß des ersten Abkommens über den Abbau der konventionellen Streitkräfte in Europa (VKSE I) war im Zuge der innenpolitischen Erstarkung der konservativen Kräfte wiederholt zu erkennen, daß die Sowjetunion dazu neigt, sich gegenüber dem Westen allein zu sehen. Das wurde besonders deutlich, als sich die Sowjetunion eine Interpretation des VKSE-Vertrags zu eigen machte, mit der sie auf die geschlossene Ablehnung aller übrigen Vertragsstaaten, einschließlich ihrer früheren Verbündeten, stieß¹⁸⁾. Nach der Auflösung des Warschauer Paktes steht ihr im Westen ein nach wie vor funktionsfähiges Verteidigungsbündnis gegenüber. Darin liegt in den Augen vieler sowjetischer Militärs eine Verschlechterung der strategischen Position der Sowjetunion. Sie warfen der politischen Führung vor, die Zugeständnisse Schewardnadses und Gorbatschows an den Westen hätten ein militärisches Ungleichgewicht zuungunsten Moskaus geschaffen.

Ob diese Perspektive gerechtfertigt ist oder nicht, ist ohne Belang; der Westen kommt nicht an ihrer Existenz vorbei. Es leuchtet ein, daß jede Erweiterung der NATO – und wahrscheinlich auch der WEU – auf mittel- oder gar osteuropäische Staaten in der Sowjetunion zumindest auf Vorbehalte stoßen würde. Ein hoher NATO-Beamter unterstrich deshalb im Zusammenhang mit dem Besuch des tschechoslowakischen Präsidenten Havel im NATO-Hauptquartier im März 1991, das westliche Verteidigungsbündnis werde bei allen politischen Schritten zur Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten die Interessenlage der Sowjetunion sorgfältig in Betracht ziehen. Es komme weder eine Ausdehnung nach Osteuropa in Frage, noch seien Beziehungen opportun, die in Moskau den Eindruck erwecken könnten, man pflege ein quasi-assoziiertes Verhältnis zu den ehemaligen Warschauer-Pakt-Ländern¹⁹⁾.

Außenminister Genscher unterstrich aus demselben Grund die Bedeutung gesamteuropäischer kooperativer Sicherheitsstrukturen unter Einbezug der Sowjetunion: „Es wird wichtig sein, daß wir

gesamteuropäische Strukturen der Sicherheit schaffen, in denen auch die Staaten Mittel- und Osteuropas ihren Platz finden können, und zwar ihren Platz in völliger Sicherheit. Das ist die angemessene neue Struktur. Deshalb sind alle diejenigen gut beraten in Mittel- und Osteuropa, die eine Mitgliedschaft im westlichen Bündnis *nicht* anstreben. Das entspricht auch der Haltung, die das Bündnis einnimmt, denn es ist nicht unser Interesse, daß die Veränderungen in Europa zu einer neuen Spaltung etwa des Kontinents führen, einer Spaltung, die sich diesmal entlang der sowjetischen Westgrenze vollzieht.“²⁰⁾ Über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und die Einladung zu NATO-Tagungen – die auch der Sowjetunion offenstehen – hinaus dürfen die Osteuropäer somit zunächst nicht hoffen, ihre sicherheitspolitische Identität im westlichen Bündnis zu finden.

Einmal mehr drängt sich demzufolge der regionale Ansatz auf. Wie den neutralen im bisherigen Ost-West-Gefüge, so fällt den ost- und mitteleuropäischen Ländern jetzt eine wichtige Funktion zu: diejenige der Schaffung eines Raumes stabiler Verteidigungsfähigkeit. Formten die Satellitenstaaten früher zwangsweise einen Sicherheitsgürtel für die Sowjetunion (und das Sprungbrett für den Marsch nach Westen), so können sie unter den Bedingungen wiedererlangter Souveränität und militärischer Entflechtung jetzt dazu beitragen, daß sich *weder* die Sowjetunion *noch* der Westen bedroht fühlen. Sie erfüllen mit anderen Worten eine wesentliche Pufferfunktion, solange die NATO als „Verteidigungsblock“ (der sie nie war, aber als der sie in Moskau gesehen wird), bestehen bleibt. In dieser Funktion finden die mittel- und osteuropäischen Staaten ihren wichtigsten Beitrag zu einem stabilen Frieden in ganz Europa.

Bisher haben diese Länder auf derartige Anregungen eher kühl reagiert. Sehen sie in einer solchen Pufferfunktion einen „Minderwert“ gegenüber der Mitgliedschaft in einem Verteidigungsbündnis? Unter dem Gesichtspunkt der sicherheitspolitischen Stabilität in Europa ist diese Ansicht verfehlt. Gerade die Erweiterung der im Westen bestehenden sicherheitspolitischen Integrationsstrukturen nach Osten könnte neue Instabilitäten verursachen, da die Sowjetunion zwangsläufig davon ausgegrenzt würde.

¹⁸⁾ Moskau behauptete, Küstenschutz- und Marineinfanterieeinheiten seien vom Vertrag ausgenommen.

¹⁹⁾ Vgl. „Havel zu Besuch bei der EG in Brüssel“ (Anm. 11).

²⁰⁾ Interview mit dem Deutschlandfunk am 31. März 1991. Auszüge in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Bonn, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 4 (1991), Hervorh. d. A.

Die Aufgabe, durch ausreichende Verteidigungsfähigkeit zur Stabilität in Europa beizutragen, stellt aber auch neue Herausforderungen an die Mittel- und Osteuropäer. Angesichts der Knappheit der verfügbaren Ressourcen und der absoluten Priorität des wirtschaftlichen Aufbaus wird es keine leichte Aufgabe sein, nach dem Abzug der Sowjettruppen die eigenen Streitkräfte zu Instrumenten umzugestalten, die in der Lage wären, einem etwaigen Aggressor einen hohen Eintrittspreis abzuverlangen²¹). Wird der Beitritt zu einem Verteidigungsbündnis unter diesem Aspekt als eine billigere Ersatzlösung betrachtet? Aus dem oben erwähnten Grund ist diese jedenfalls nicht realistisch.

In der regionalen Zusammenarbeit im militärischen Bereich – wie auch in anderen – liegt ein wichtiger Faktor der Vertrauensbildung. Hier bestehen zwischen den ehemaligen Mitgliedern des Warschauer Paktes noch zum Teil erhebliche Defizite. Bisweilen scheint es, als ob es den Osteuropäern wesentlich leichter falle, mit dem Westen zusammenzuarbeiten als untereinander zu kooperieren. Vierzig Jahre „sozialistische Brüderschaft“ haben keinerlei westlichen Fortschritten vergleichbaren Beitrag zur historischen Aussöhnung ehe-

maliger Feinde gebracht. Die in ihrem Umfang einzigartige außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich wurde z. B. bisher im Osten stets weitgehend unter dem negativen Aspekt einer „Militärachse“ betrachtet. Die historische Dimension der Aussöhnung ehemaliger erbitterter Gegner im Westen stößt deshalb vielerorts noch heute auf glattes Unverständnis. Das ist angesichts der systematischen Pflege des Feindbildes während der Zeit der sowjetischen Herrschaft nicht erstaunlich.

Die Ausweitung der Kontakte unter den neuen Demokratien Ost- und Mitteleuropas könnte in dieser Hinsicht die Grundlage für eine stabilisierende verteidigungspolitische Zusammenarbeit legen, von der auch die Sowjetunion, respektive einzelne ihrer Republiken, nicht ausgeschlossen bleiben sollten²²). Schließlich werden die Reformdemokratien künftig zweifellos auch vermehrt die Gelegenheit wahrnehmen, sich im Rahmen der UNO an Aktionen zur Friedenssicherung zu beteiligen. Polen, Ungarn und die ČSFR wirkten bereits Anfang 1991 mit logistischer Hilfe an der Koalitionsstreitmacht gegen Saddam Hussein mit. Auch darin liegt ein Weg, der in die souveräne Verantwortung im Rahmen der internationalen Gemeinschaft zurückführt.

IX. Möglichkeiten und Grenzen der KSZE

Die oben erwähnten Formen regionaler Zusammenarbeit orientieren sich unverkennbar am Modell des KSZE-Prozesses. Dieser bildet den Überbau einer „gesamteuropäischen Friedensordnung“, respektive einer „europäischen Konföderation“. Die gesamteuropäische Dimension zieht aber gleichzeitig den Möglichkeiten der KSZE hinsichtlich ihrer Handlungsfähigkeit Grenzen. Das wurde anlässlich der Krise in Jugoslawien schnell deutlich.

Kaum hatte sich der im November 1990 neu geschaffene Außenministerrat der KSZE-Länder bei seinem ersten Treffen im Juni 1991 in Berlin über einen Mechanismus zur Einberufung von Krisensitzungen geeinigt, als sich durch den Vollzug der

Unabhängigkeitserklärungen Kroatiens und Sloweniens eine ernste Krise im KSZE-Raum anbahnte. Diese Krise ist „typisch europäisch“ in dem Sinne, daß es um eine Entwicklung geht, die europäische Interessen in hohem Maße berührt, amerikanische und sowjetische hingegen nur marginal. Indem 13 KSZE-Mitgliedstaaten eine Krisensitzung einberufen können, weicht man nun erstmals vom seit 1975 eifersüchtig gewährten Konsensprinzip ab. Darin liegt ein kleiner, aber bedeutsamer Schritt zu einer effizienteren KSZE. 13 KSZE-Länder können damit künftig das Argument zu Fall bringen, die Einberufung einer KSZE-Krisensitzung bedeute eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betroffenen Mitglieds. Für alle Beschlüsse einer solchen Krisensitzung gilt aber weiterhin das Erfordernis der Einstimmigkeit. Immerhin darf die politische Wirkung nicht unterschätzt werden, die dadurch entsteht, daß die zwölf Mitglieder der EG mit Unterstützung eines weiteren Landes ein KSZE-Mitglied auffordern können, über sein Verhalten vor versammelter Runde Rechenschaft abzulegen.

²¹) Polen hat mit dieser Reorganisation bereits begonnen. Vgl. Michael Ludwig, Polen und die sicherheitspolitische Lage in Osteuropa, in: Europa-Archiv, 46 (1991) 4, S. 127 ff.

²²) Im Januar 1991 haben die ČSFR und Ungarn ein bilaterales Abkommen über die Militärkooperation unterzeichnet. Es enthält unter anderem eine Klausel über die Verlegung starker Einheiten ins jeweilige Grenzgebiet.

Dieser Mechanismus hat allerdings den Nachteil, daß er im Ernstfall zweifellos meistens zu spät aktiviert wird, den Ausbruch einer Krise also kaum verhindern kann. Das neugeschaffene Wiener Konfliktverhütungszentrum mußte der Zuspitzung der Krise in Jugoslawien tatenlos zusehen. Dies, obwohl man ihm in Berlin zusätzlich zu seiner ursprünglichen Funktion im Bereich der militärischen Verifikation auch jene der politischen Streitbeilegung übertragen hatte. Das Risiko

einer Substanzentleerung, die die neuen Gremien der KSZE zur leeren Hülse machen würde, hat sich zwar durch den frischen Geist einer von Polemik freien politischen Zusammenarbeit zwischen Ost und West wesentlich vermindert. Angesichts der nach wie vor bestehenden Veto-Möglichkeit des jeweils betroffenen Staates muß sich die KSZE aber auch nach der Einrichtung von Mechanismen zur rascheren Konsultation im wesentlichen auf politische Warnungen beschränken.

X. Für ein Europa mit variabler Geometrie

Eine variable Geometrie erscheint aus heutiger Sicht als die einzige, zugleich aber auch als die beste Lösung, um die Stabilität und Sicherheit ganz Europas, seine wirtschaftliche Gesundung und die Wahrnehmung seiner Verantwortung in der Welt zu verwirklichen. In Westeuropa sprechen unterschiedliche außenpolitische Interessen und innenpolitische Toleranzgrenzen gegen Gesamtlösungen im Sinne des Delors-Modells einer EG-Verteidigungsgemeinschaft. Die Homogenität, die die Gemeinschaft im wirtschaftlichen Sektor anstrebt, dürfte im politischen und militärischen Bereich kaum zu verwirklichen sein. Einem arbeitsteiligen Ansatz muß jedoch ein gemeinsames Konzept zugrunde liegen.

Wie weit aber die Gemeinschaft selbst noch von einem solchen Konzept zum Krisenmanagement entfernt ist, hat sich im Falle Jugoslawiens gezeigt. Gegenüber dem Wunsch der Kroaten und Slowenen nach Selbstbestimmung verhielt sich die EG zunächst zurückhaltend bis ablehnend. Außenminister Genscher betonte hingegen das Recht auf Selbstbestimmung. Demgegenüber bekundeten Frankreich, Spanien und Italien unverhüllt ihre Präferenz für die Erhaltung der staatlichen Einheit Jugoslawiens. Kommissionspräsident Delors drohte gar damit, daß Jugoslawien im Falle des Auseinanderbrechens keine Chance hätte, in die EG aufgenommen zu werden. Unter diesen Umständen mußte sich die EG darauf beschränken, die Konfliktparteien zum Gewaltverzicht aufzurufen.

Für die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft nach außen ist eine interne Organisation notwendig, die die innenpolitischen Grenzen der einzelnen Mitglieder berücksichtigt. Niemand wünscht die Schaffung einer deutschen Berufarmee. Wenn aber für den Krisen- oder gar Kriegseinsatz außerhalb Europas nur Berufssoldaten in Frage kommen, so drängt sich eine Verteilung der Aufgaben geradezu auf. Frankreich und Großbritan-

nien sehen im Gegensatz zu Deutschland in der Wahrnehmung militärischer Verantwortung im Ausland auch eine Bestätigung ihres globalen Ranges als nukleare Mittelmächte und als ständige Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates. Die Fähigkeit der EG, im politischen Bereich flexibel nach außen zu reagieren, würde die Ausstrahlung Europas erhöhen und zugleich erlauben, diese nationalen Identitätsmerkmale zu bewahren. Schon im Falle Jugoslawiens wurde deutlich, daß von außen an die EG entsprechende Erwartungen gestellt werden.

Die Bundesrepublik wäre – das hat sie im Krieg gegen den Irak gezeigt – zweifellos bereit, im Rahmen eines EG-Krisenmanagements bedeutende logistische, medizinische und unter bestimmten Voraussetzungen sogar militärische Hilfe zu leisten. Bonn und Paris denken zur Zeit unter anderem über die Schaffung eines deutsch-französischen Transall-Transportgeschwaders nach. Wenn man sich auch nicht vorstellen kann, daß deutsche Soldaten in Afrika an der Seite ihrer französischen Kameraden militärische Aufgaben erfüllen, so scheint ein Zusammenwirken beim Transport entsprechender Kontingente im Falle einer Gefährdung (gemeinsam definierter) europäischer Interessen zumindest nicht ausgeschlossen.

Grundlage hierfür sind die gemeinsame politische Analyse und die abgestimmte Aktionsplanung. Eine derartige Arbeitsteilung, welche eher die enge Koordination als die Integration zum Leitprinzip macht, schließt auf längere Sicht eine solidarische Teilnahme von Ländern mit ein, die nicht oder nicht voll an der westlichen Integration beteiligt sind. Auch ohne eine Ausdehnung der Integrationsstrukturen könnte so eine gesamteuropäische Zusammenarbeit entstehen, die der Stabilität dient und Europa seiner regionalen und globalen Verantwortung gerecht werden läßt.

Ein föderalistisches Europa?

Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union

I. Die aktuelle europäische Großwetterlage

Seit Dezember 1990 tagen zwei Regierungskonferenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG), die bis Ende 1991 die Verträge über die europäische Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union ausarbeiten sollen. Der Beschluß zur Einberufung der beiden Konferenzen wurde auf die gemeinsame Initiative François Mitterrands und Helmut Kohls hin vom Europäischen Rat im Juni 1990 in Dublin gefaßt. Dieses Wiederaufgreifen des Politische-Union-Gedankens sollte zum einen den unverminderten Integrationswillen der Deutschen signalisieren; denn der nur mangelhaft mit den EG-Partnern abgesprochene deutsche Einigungsprozeß hatte gewisse Zweifel an Deutschlands Europatreue aufkommen lassen. Zum anderen wollte man an jene europäische Aufbruchsstimmung anknüpfen, die sich im Anschluß an die Unterzeichnung der einheitlichen Europäischen Akte 1986 mit dem zentralen Ziel der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes eingestellt hatte.

Das zentrale Anliegen einer zukünftigen Europäischen Politischen Union ist, die „Wirtschaftslastigkeit“ der EG, die bekanntlich als EWG geboren wurde, abzubauen. Jenseits von grenzenlosem Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr soll den Bürgern der EG auch eine gemeinsame politische, nationenübergreifende Identität geschaffen werden. Weitere, den gemeinschaftlichen Zusammenhalt betonende Politikbereiche sollen in die Zuständigkeit der EG überführt werden, so vor allem die Außen-, Sicherheits- und Sozialpolitik. Nach Meinung einiger Mitgliedstaaten steht außerdem der Abbau des in wachsendem Maße öffentlich kritisierten demokratischen Defizits der EG dringend an. Angesichts der schwachen Kompetenzausstattung des Europäischen Parlaments im Vergleich zur kaum kontrollierbaren Machtfülle, ja Machtvollkommenheit des Ministerrats kreisen die einschlägigen Reformvorschläge um eine beachtli-

che Aufwertung des Europäischen Parlaments (EP), das tendenziell mit den klassischen Parlamentsrechten ausgestattet werden soll¹⁾.

Doch seit dem Dubliner Gipfel ist das europapolitische Klima wieder etwas rauher geworden: Die gewaltigen Umbrüche in Mittel- und Osteuropa lassen eine auf die „alte“ EG beschränkte weitere Integrationspolitik zunehmend als realitätsfern erscheinen. In manchen Mitgliedstaaten wird durchaus anerkannt, daß es sinnvoll wäre, die EG nach Osten auszuweiten; dies nicht nur, um den jungen und problembelasteten Demokratien Hilfe zu gewähren, sondern auch, um das deutsche (Über-)Gewicht sowie den die nationale Souveränität bedrohenden Integrationsdruck abzumildern. Demgegenüber sehen andere Staaten in einer größeren, sich nach Osten und Norden verschiebenden EG eine Bedrohung ihrer eigenen Position; diese ist umso gewichtiger, je kleiner und westlicher die EG bleibt²⁾. Österreich wird vermutlich bald EG-Mitglied werden, und auch Schweden hat im Juli 1991 ein Beitrittsgesuch gestellt. Schließlich hat der Golfkrieg aller Welt vor Augen geführt, wie schlecht es um die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EG bestellt ist. Aber besonders beim Projekt einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stoßen die z. T. völlig gegensätzlichen Positionen der Mitgliedstaaten hart aufeinander.

Das Luxemburger Gipfeltreffen vom 28.–30. Juni 1991 hat – nicht nur wegen der zeitgleichen Zuspit-

¹⁾ Vor allem das EP selbst kämpft seit langem um seine Aufwertung. Bereits am 14.2. 1984 billigte es einen Vertragsentwurf zur Gründung der Europäischen Union, der diesem Ziel Rechnung trug. Vgl. J. Schwarze/R. Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Baden-Baden 1984.

²⁾ Brigitte Seebacher-Brandt meint hiermit insbesondere Frankreich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 20.4. 1991.

zung der jugoslawischen Krise – alle wichtigen, d.h. höchst umstrittenen Punkte des von der luxemburger Ratspräsidentschaft vorgelegten Vertragsentwurfs auf den nächsten EG-Gipfel im Dezember 1991 in Maastrich verlagert. Damit stehen die Mitgliedstaaten weiterhin unter einem erheblichen Zeit- und Leistungsdruck. Die vor allem von der Bundesrepublik und Italien geforderte Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments gehört zu den schwierigsten Verhandlungspunkten, denn Großbritannien und Frankreich wehren sich vehement dagegen. Andererseits aber setzt sich Frankreich gemeinsam mit Italien und Deutschland entschieden für eine weitergehende Vertiefung der Integration ein; hier konzentrieren sich Frankreichs Interessen primär auf die Schaffung gemeinsamer außen- und sicherheitspolitischer Strukturen.

Großbritannien scheint nur an der wirtschaftlichen Integration interessiert zu sein. Zwar bestehen auch zu Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion noch erhebliche Meinungsunterschiede; so wehrt sich Großbritannien entschieden gegen die schnelle Einführung einer Einheitswährung, allenfalls eine gemeinsame Parallelwährung scheint ihm akzeptabel. Gleichwohl scheint die Entwicklung mit der Vollendung des Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 fast zwangsläufig in eine Währungsunion einzumünden; dieser „Prozeß nährt sich selbst“³⁾. Letztendlich steht Großbritannien dem ganzen Projekt der Politischen Union äußerst ablehnend gegenüber; auf keinen Fall will es – hierin von den Niederlanden unterstützt – den französischen Ambitionen einer europäischen sicherheitspolitischen Emanzipation von den USA nachgeben.

Die Bundesrepublik, die angesichts ihrer erfolgreichen nationalen Währungspolitik der Schaffung einer gemeinsamen Zentralbank seit Jahren skeptisch gegenübersteht, hat ein Junktim zwischen Politischer und Wirtschafts- und Währungsunion geknüpft. Den Deutschen, die vorgeben, alles zu wollen: Politische Union, Wirtschafts- und Währungsunion, verstärkte Integration und zugleich eine EG-Erweiterung, wird bisweilen unterstellt, das Junktim diene dazu, Bonn eine Hintertür offenzuhalten: „Man braucht nur die Hürden für die Politische Union hoch genug zu setzen, um die Mark nicht mit den Europäern teilen zu müssen.“⁴⁾

Die anstehende Vertiefung der europäischen Integration hat eine breite, aber nicht leicht zu über-

blickende Diskussion über die Ausgestaltung, über das „Wesen“ der neu zu schaffenden EG ausgelöst. Durch die verschiedenen Erweiterungs- und Vertiefungsprozesse der Integration sind der EG im Verlauf der letzten Jahrzehnte immer zahlreichere, auch politisch relevantere Kompetenzen zugewachsen; diese Zentralisierungsschübe haben Forderungen nach einer Ausbalancierung durch eine substantielle Regionalisierung der EG ausgelöst. Unter Berufung auf das „Europa der Regionen“ sowie auf das Subsidiaritätsprinzip wurde die Forderung nach der Institutionalisierung eines Regionalorgans auf EG-Ebene in die Verhandlungen zur Politischen Union eingebracht; auch hierüber wird der Europäische Rat im Dezember 1991 zu entscheiden haben.

Die zentralen Begriffe: Föderation, föderales Europa, Föderalisierung der EG werden äußerst unterschiedlich und widersprüchlich interpretiert. So wird unter dem Stichwort „Föderalisierung der EG“ sowohl die Schaffung einer europäischen Föderation als ein neues, bundesstaatsähnliches Gebilde verstanden als auch die Schaffung bzw. Beibehaltung regionaler bzw. föderaler Strukturen innerhalb jedes Mitgliedstaates, die dann am Integrationsprozeß angemessen zu beteiligen wären. Angesichts dieser babylonischen Sprachverwirrung, die letztendlich auf das völlige Fehlen eines europäischen öffentlichen Diskurses zu wichtigen Fragen der gemeinsamen Zukunft zurückzuführen ist⁵⁾, will dieser Beitrag versuchen, etwas Klarheit in die widersprüchliche Debatte zu bringen.

Auch die Diskussion über eine Regionalisierung der EG ist äußerst facettenreich. Das beginnt damit, daß größte Verwirrung zum Begriff „Region“ besteht: Haben sich beispielsweise noch vor kurzem die bayerischen Regierungsbezirke für Regionen gehalten, so soll in Zukunft nurmehr der Freistaat selbst sich als „europäische Region“ bezeichnen dürfen⁶⁾. Demgegenüber versteht man in Frankreich unter einer „région pour l'Europe“ grenzüberschreitende Strukturen wie beispielsweise die Partnerschaft zwischen den selbsternannten „vier kleinen Tigern“ der EG, nämlich der Regionen Katalonien, Lombardei, Rhône-Alpes und Baden-Württemberg.

Trotz der gegenwärtigen Föderalismuseuphorie gäbe es in Wirklichkeit „weder Anzeichen für eine effektive Regionalisierung in Europa noch solche für einen gesamteuropäischen Bundesstaat, ge-

³⁾ B. Seebacher-Brandt (Anm. 2).

⁴⁾ Klaus-Peter Schmidt, in: Die Zeit vom 28. 6. 1991.

⁵⁾ Diesen Mangel beklagte Gilbert Ziebura in seinem Beitrag zur VII. Frankreichforscher-Konferenz am 28.-30. 6. 1991 in Ludwigsburg.

⁶⁾ Vgl. Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 9. 7. 1991.

schweige denn die harmonische Verbindung beider“, urteilte kürzlich Ralf Dahrendorf⁷⁾. Die hier vertretene These lautet denn auch, daß es zu einer wirklichen Föderalisierung der EG von unten in Gestalt einer Einbeziehung innerstaatlicher föderaler oder regionaler Strukturen in die Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft nicht kommen wird. Eine echte (Rück-)Verlagerung relevanter Kompetenzen auf die subnationalen Untergliederungen der einzelnen Mitgliedstaaten setzt eine zumindest annäherungsweise gleiche Beschaffenheit dieser territorialen Gebilde voraus; davon kann aber keine Rede sein. Die deutschen Länder beruhen auf nicht weiter ableitbarer Eigenstaatlichkeit; auch Belgien ist ansatzweise föderativ verfaßt. Die Comunidades autónomas in Spanien⁸⁾ und die teilautonomen Provinzen in Italien⁹⁾ verfügen über beachtliche, vor allem kulturelle Kompetenzen, wohingegen die 1982 geschaffenen Regio-

nen Frankreichs nur rein verwaltungsrechtlich dezentralisierte Gebietskörperschaften darstellen¹⁰⁾.

Während die deutschen Länder um den Erhalt bzw. die Aufwertung ihrer Eigenstaatlichkeit kämpfen, könnten die erst in jüngster Zeit zu einer gewissen Eigenständigkeit aufgestiegenen Regionen verschiedener anderer Mitgliedstaaten der EG von einer – wenn auch bescheidenen – europaweiten Regionalisierung nur profitieren. Der Unionsvertrag wird Ende 1991 höchstwahrscheinlich den Einstieg in eine zunächst zaghafte, aber möglicherweise ausbaufähige Regionalisierung erlauben. Da diese Regionalisierung theoretisch die rechtliche Gleichheit aller subnationalen territorialen Untergliederungen der Mitgliedstaaten impliziert, kann sie für die deutschen Länder keine Lösung ihrer ernst zu nehmenden Probleme mit der Integration bringen¹¹⁾.

II. Die Forderung nach einer europäischen Föderation

Vermutlich wird die zukünftige Politische Union den Übergang von einer Konföderation – wie die EG derzeit zu bezeichnen ist – zu einer Föderation vollziehen. Aber auch damit ist noch wenig über die konkrete Ausgestaltung dieses neuen Gebildes gesagt. Die Forderung nach einem europäischen Bundesstaat sei zu wenig, schreibt der Staatsrechtler Fritz Ossenbühl treffend, „wenn damit nur die Abgrenzung zu einem Einheitsstaat Europa gemeint sein soll“¹²⁾.

Während die Forderung, ja die Beschwörung eines föderalen Europas als der einzig denkbaren Gemeinschaftsform der Zukunft in Deutschland auf einhellige Zustimmung stößt – wohl weil man durch sie die diversen Vorstellungen von einem föderativ untergliederten Europa abgedeckt

sieht –, werden mit dem Begriff einer föderalen Union in Frankreich und Großbritannien völlig andere Vorstellungen assoziiert. Für Frankreich bedeutet der Übergang zu einer „structure fédérale“ die Einbeziehung neuer Politikbereiche in das Kompetenzgut der Gemeinschaft. Es hat vor allem die Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik im Sinne, die jedoch nur mittels einer intensivierten Zusammenarbeit der Nationalstaaten, nicht aber – wie von der EG-Kommission gefordert – durch einen Ausbau der supranationalen EG-Institutionen ausgestaltet werden könne¹³⁾. In Großbritannien hingegen ist das Wort „föderativ“ ein „Reizwort“¹⁴⁾, das mit der Brüsseler Bürokratie-Tyrannie gleichgesetzt wird. Die Briten scheinen einem Begriffsverständnis anzuhängen, das sich an den Positionen der als „Federalists“ in die Geschichte eingegangenen amerikanischen Gründungsväter orientiert; demgegenüber denken die Kontinentaleuropäer beim Wort „föderativ“ eher an ein schwaches Zentrum. Auf jeden Fall betonen die Briten, daß sie „ein föderalistisches Europa nicht akzeptieren“ werden¹⁵⁾ und warnen vor der „Torheit eines bundesstaatlichen Europas“¹⁶⁾.

⁷⁾ Zitiert von Hermann Rudolph in einem Kommentar in der SZ vom 8./9. 9. 1990.

⁸⁾ Vgl. hierzu Harry A. Kremer (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien – Die Rolle der Länder und der Comunidades Autónomas im europäischen Integrationsprozeß, München 1990.

⁹⁾ Vgl. Valerio Onida, Landesbericht Italien, in: Fritz Ossenbühl (Hrsg.), Regionalismus und Föderalismus in Europa, Baden-Baden 1990, S. 239.

¹⁰⁾ Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Dezentralisierung in Frankreich, in: Die Verwaltung, (1990) 1, S. 49–82.

¹¹⁾ Vgl. Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986.

¹²⁾ F. Ossenbühl (Anm. 9), S. 7.

¹³⁾ Vgl. Le Monde vom 5. 6. 1991 und vom 25. 6. 1991.

¹⁴⁾ Vgl. Jürgen Krönig, in: Die Zeit vom 21. 6. 1991.

¹⁵⁾ SZ vom 19. 6. 1991.

¹⁶⁾ J. Krönig (Anm. 14).

Nach der Konzeption des Europäischen Parlaments soll das zukünftige Europa eine Art Bundesstaat sein, in welchem jeder Nationalstaat eine in etwa einem deutschen Bundesland vergleichbare Stellung innehatte. In seiner EntschlieÙung zur römischen Regierungskonferenz und zur Schaffung der europäischen Union vom 11. Juli 1990 bekannte sich das Parlament zum wiederholten Mal zu einer „europäischen Union auf föderativer Grundlage“; es spricht von der gebotenen „Umwandlung der Gemeinschaft in eine echte Union des föderativen Typs“¹⁷⁾. Da nach diesen Vorstellungen die die Bundesrepublik charakterisierenden föderalistischen Grundprinzipien der Bundesstreue und des Vorrangs des Bundes- (dann also EG-)Rechts vor Landes- (also mitgliedstaatlichem) Recht auch für die künftige Politische Union gelten sollen¹⁸⁾, sind damit die gerade aus deutscher Sicht vorrangigen Probleme einer angemessenen Beteiligung der subnationalen Untergliederungen – also der Länder – keineswegs gelöst.

Wenn das Parlament der Föderalisierung der EG das Wort redet, so hat es vorrangig seine eigene Aufwertung im Auge. Es will die gleichen Funktionen ausüben, die der Volksvertretung in einem föderalen Staat zukommen. Seit Jahren verfolgt es beharrlich das Ziel, zur vollwertigen Legislative aufzurücken, die dem – das föderale Element der Union repräsentierenden – Ministerrat gleichberechtigt gegenüberstünde. Das derzeit stark dominierende und mit dem Stigma des demokratischen Defizits behaftete Strukturelement des Inter-Gouvernementalen soll durch die Stärkung des repräsentativ-demokratischen Elements kompensiert werden. Italien und Deutschland vertreten diese Parlamentsstrategie vorbehaltlos; sie wollen ihre eigene Währung nur an einen europäischen Bundesstaat abgeben¹⁹⁾.

Die Forderung nach einer Föderalisierung der EG wurde auf den erstmals Ende November 1990 in Rom abgehaltenen gemeinsamen „Assises“ der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments von einer großen Mehrheit der Delegierten angenommen: 150 der nach Partei- und nicht nach Nationalzugehörigkeit gruppierten Parlamentarier stimmten für den Text, 13 dagegen, 26 enthielten

sich der Stimme²⁰⁾. Alle deutschen, belgischen und italienischen nationalen und europäischen Abgeordneten votierten mit Ja.

Ganz anders die französischen Abgeordneten: 18 Teilnehmer enthielten sich der Stimme (elf Vertreter der regierenden Parti Socialiste, sieben der oppositionellen gaullistischen RPR); nur die Vertreter der von dem ehemaligen französischen Staatspräsidenten und Europa-Befürworter Valéry Giscard d'Estaing geführten UDF stimmten zu²¹⁾. Dieses integrationskritische Abstimmungsverhalten der französischen Assises-Teilnehmer, das übrigens auch das im Vergleich zur Bundesrepublik wesentlich größere öffentliche Interesse Frankreichs an dieser erstmaligen Zusammenkunft nationaler und europäischer Abgeordneter erklärt, löste jenseits des Rheins eine heftige Debatte aus.

Staatspräsident Mitterrand wird eine gewisse europapolitische Doppelzüngigkeit vorgeworfen: Einerseits trete er gemeinsam mit Bundeskanzler Kohl immer wieder als überzeugter Promotor einer vertieften europäischen Integration auf, andererseits Sorge aber seine erstmals in seiner vielbeachteten Neujahrsansprache 1990 entfaltete Vision einer auch den ehemaligen Ostblock umfassenden „confédération européenne“ für große Verwirrung. Auf der Mitte Juni 1991 von Präsident Václav Havel in Prag ausgerichteten Konferenz über ein konföderatives Europa wurde deutlich, daß Mitterrand mit dieser Wiederbelebung des de Gaulle'schen Europas „vom Atlantik bis zum Ural“ zweierlei Ziele verfolgte: Zum einen möchte er eine mögliche Osterweiterung der EG auf später vertagen; ein EG-Beitritt der mitteleuropäischen Länder sei nicht vor „des dizaines d'années“ zu realisieren. Zum anderen schwebt dem Präsidenten ein Europa ohne US-Hegemonie vor; die Amerikaner seien in seinem Projekt nur dann willkommen, wenn sie sich als Söhne Europas, nicht aber als dessen Väter fühlten²²⁾. Da V. Havel aber beide Ziele Mitterrands entschieden zurückwies, hat sich dieser Versuch, die europapolitische Stellung Frankreichs durch eine Bestandsgarantie des Europas der Zwölf auch in Zukunft zu sichern, zunächst als klarer Mißerfolg erwiesen. Dessen ungeachtet wirbt Paris aber weiterhin für das Konföderationskonzept²³⁾.

¹⁷⁾ „EntschlieÙung des EP zu der Regierungskonferenz im Rahmen der Strategie des EP im Hinblick auf die Europäische Union“, Unterrichtung des Bundesrates durch das EP, Bundesrats-Drucksache (BR.-Drs.) 538/90.

¹⁸⁾ Vgl. EntschlieÙung zu den Leitlinien des EP für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union, EntschlieÙung des EP vom 11. 7. 1990, BR.-Drs. 537/90, S. 4.

¹⁹⁾ Vgl. SZ vom 24. 6. 1991.

²⁰⁾ Vgl. Le Monde vom 2./3. 12. 1990.

²¹⁾ Eine RPR-Deputierte und ein kommunistischer Mandatsträger stimmten gegen den Text; vgl. Le Monde vom 2./3. 12. 1990.

²²⁾ Vgl. Le Monde vom 16./17. 6. 1991.

²³⁾ Vgl. Le Monde vom 18. 7. 1991.

Ferner enthüllen die europapolitischen Querelen innerhalb der erst im Juni 1990 geschaffenen Union pour la France (UPF) aus UDF und RPR, daß die Idee eines föderalen Europas auch die französische Opposition spaltet. Eine europäische Föderation wird von der RPR unter dem ehemaligen Ministerpräsidenten J. Chirac als supranationale Technokratie, die die Nationen erdrücke, abgelehnt²⁴). Dagegen plädieren vor allem die „frondeurs“ innerhalb der RPR, Séguin und Pasqua, für

„la grande Europe de cinq cents millions de citoyens“. Die Osterweiterung der EG gilt den Gegnern eines engeren Zusammenschlusses Europas als Mittel, um das Europa der Zwölf zu blockieren: „Die RPR opfert also die Vertiefung der Ausdehnung und die Förderation der paneuropäischen Konföderation.“²⁵) Demgegenüber kommt für die sehr integrationsfreundliche UDF eine Erweiterung der EG zu Lasten der Vertiefung nicht in Frage.

III. Die Forderung nach einem europäischen Senat

Seit 1989 wird die Schaffung einer Zweiten Europäischen Kammer, eines europäischen Senats, diskutiert. Soweit sich zurückverfolgen läßt, stammt diese Idee von dem belgischen Parlamentspräsidenten Ch.-F. Nothomb, der dafür den seinerzeitigen britischen Präsidenten des Europäischen Parlaments, Lord Plumb, gewinnen konnte²⁶). Mit Hilfe eines solchen europäischen Senats sollten in Zukunft jedem „Bundesstaat“ der EG substantielle Mitbestimmungsrechte bei der europäischen Gesetzgebung eingeräumt werden. Die Idee, so heißt es, ließe sich auch insofern problemlos in das Projekt der Politischen Union einordnen, als sie der Grundausstattung jeder Föderation entspräche – besteht doch in allen föderalen Staaten ein Zweikammern-System, das die gleichzeitige angemessene Repräsentation und Mitsprache der gesamtstaatlichen wie der einzelstaatlichen Komponenten gewährleisten soll.

Für die Bestellung dieser zweiten Kammer werden unterschiedliche Modelle diskutiert; das bekannteste befürwortet eine Beschiekung mit Delegationen der nationalen Parlamente. Für diese Option beanspruchen sowohl Nothomb als auch der französische Außenminister Roland Dumas die Vaterschaft²⁷). Das dringlichste Anliegen ist hier, die derzeit am europäischen Gesetzgebungsprozeß nicht beteiligten nationalen Parlamente in den politischen Entscheidungsprozeß einzubinden, um so den Integrationsprozeß besser mit mitgliedstaatlichen Interessenlagen abstimmen zu können. An-

gesichts der bislang mangelhaften Kompetenzzustattung des Europäischen Parlaments gibt man vor, auf diesem Wege auch das vielbeklagte Demokratiedefizit der EG abzubauen; offensichtlich ist, daß derart die Aufwertung des Europäischen Parlaments umgangen werden soll. Inzwischen hat Außenminister Dumas die Schaffung eines europäischen Kongresses angeregt, der dreimal jährlich nationale und europäische Parlamentarier zu rein konsultativen Zwecken versammeln soll²⁸).

Unbestritten würden solche Lösungen eine gewisse Rückkehr zum „europe des patries“ im de Gaulleschen Sinne bedeuten. Dies scheint auch die Absicht der zumeist französischen und britischen Senats- oder Kongreßbefürworter zu sein. Sie befinden sich damit in prominenter Gesellschaft. In ihrer vielbeachteten Gemeinsamen Botschaft anläßlich des Europäischen Gipfeltreffens in Rom bekräftigten Mitterrand und Kohl ihr großes Engagement für den beschleunigten politischen Aufbau des Europas der Zwölf; sie gaben ihrem Wunsch Ausdruck, daß die Regierungskonferenz die Grundlagen einer Politischen Union legen möge, „die bürgernah ist und entschlossen den Weg geht, der ihrer föderalen Berufung entspricht“²⁹). Zur Vertiefung der demokratischen Legitimität schlagen sie der Konferenz vor, zu prüfen, „wie die nationalen Parlamente stärker in die Union einbezogen werden... können“. Dies könnte als Plädoyer für eine Senatslösung gewertet werden; da jedoch im gleichen Satz auch Überlegungen angeregt werden, „wie die Regionen ihre Interessen zu wesentlichen, sie betreffenden Fragen einbringen könnten“, trägt auch diese Botschaft von höchster Stelle nur wenig zur Klärung der hier untersuchten Konzepte bei.

²⁴) Vgl. Alfred Frisch, Frankreich, Europa und der Osten, in: Dokumente, (1991) 2, S. 93.

²⁵) Daniel Colard, Föderalisten und Konföderalisten. Frankreichs Parteien vor den Fragen europäischer Politik, in: Dokumente, (1991) 3, S. 188.

²⁶) Vgl. Le Monde vom 12. 7. 1990.

²⁷) Vgl. Klaus Huwe, Kein Aufbruch zu neuen Ufern. Die Dauerkrise der französischen Opposition, in: Dokumente, (1991) 2, S. 101.

²⁸) Vgl. Le Monde vom 16. und 21. 6. 1991.

²⁹) Die Gemeinsame Botschaft vom 6. 12. 1990 ist abgedruckt in: Europa-Archiv, (1991) 1, S. D 25/26.

Kann es da verwundern, daß die verschiedenen institutionellen Reformvorschläge auch in der Literatur nicht immer differenziert genug behandelt werden? In einem neueren Beitrag erwähnt z.B. der Europaabgeordnete Klaus Hänsch die Debatte um die Schaffung einer Zweiten Kammer und führt aus, daß „auf diese Weise die nationalen (und regionalen) Parlamente am Gesetzgebungsprozeß direkt“ beteiligt werden sollen³⁰). Der fundamentale Unterschied zwischen einem aus Regionalvertretern bestehenden EG-Gremium und einer mit Parlamentariern der Mitgliedstaaten besetzten Zweiten Kammer wird auf diese Weise völlig eingeebnet. Richtig ist allerdings, daß mancherorts erwohnen wird, ob föderale Nationalstaaten nicht auch Vertreter ihrer Länder in diese Zweite Kammer entsenden könnten³¹). Doch dieser Vorschlag übergeht schlicht die Mitspracheansprüche der Regionen nicht-föderaler Staaten.

Das Senatskonzept hat mit einer Regionalisierung bzw. Föderalisierung von unten nichts zu tun; zu warnen ist folglich vor Interpretationen, die eine „Zweite Kammer“ mit „Mitspracherechten der subnationalen Einheiten“ gleichsetzen. Die Schaffung eines europäischen Senats würde faktisch zu einem Zustimmungsvorbehalt der Nationalparlamente im Einigungsprozeß führen. Die wiederholte strikte Ablehnung dieser Idee durch das naturgemäß auf supranationale Entscheidungsfindung drängende Europäische Parlament ist hierfür ein überzeugender Beweis. Im Rat besäßen die Organe der Gemeinschaft bereits ein Gremium, das die Mitgliedstaaten repräsentiere; die Einsetzung eines neuen Organs sei daher nicht sinnvoll³²).

IV. Subsidiaritätsprinzip und Regionalismus-Charta

Das Bekenntnis der EG-Kommission und des Europäischen Parlaments zum Subsidiaritätsprinzip nimmt in der Regionalisierungsdebatte einen

zentralen Stellenwert ein. In seiner Entschließung zum Grundsatz der Subsidiarität vom 21. November 1990 definiert das Europäische Parlament diesen Schlüsselbegriff wie folgt: „Die Gemeinschaft wird nur zur Erfüllung der ihr durch die Verträge übertragenen Aufgaben und zur Erreichung der vertraglich bestimmten Ziele tätig. Sind der Ge-

Die von Valéry Giscard d'Estaing favorisierte Bundesratslösung „à l'allemande“ könnte schon eher die Gunst des Europäischen Parlaments finden; gemäß dem deutschen Modell sollte diese Institution mit von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannten Vertretern besetzt werden³³). Letztendlich schwebt dem „EG-Föderalisten“ Giscard d'Estaing die Umgestaltung des Ministerrats in einen Bundesrat, eine „chambre des Etats comme il en existe dans tout Etat fédéral“³⁴), vor. Diese Konzeption vertritt das in Deutschland wenig bekannte „Mouvement fédéraliste européen“ ebenso wie der unter Giscard's Protektion stehende Club „Perspectives et Réalités“ der UDF, der erst im März 1991 ein 12-Punkte-Programm zur Politischen Union veröffentlicht hat³⁵). Auch der Politologe Maurice Duverger tritt für ein solches Europa-Modell ein³⁶).

Übertragen auf deutsche Verhältnisse würde dies bedeuten, daß das Europäische Parlament dem Bundestag, der Ministerrat dem Bundesrat entsprechen würde, der dann an der europäischen Politikgestaltung und Gesetzgebung nurmehr zweitrangig beteiligt wäre. Eine aus heutiger Sicht völlig unrealistische Vorstellung! Die Exekutivgewalt eines solchen europäischen Bundesstaates würde ausschließlich die Kommission ausüben. Für deren Wahl durch die direkt gewählte Volksvertretung setzt sich das Europäische Parlament seit Jahren ein; dies schlägt es auch in seinem jüngsten Verfassungsentwurf vor³⁷). Deutschland und Italien haben diese Position zur Bestellung der Kommission voll übernommen; Außenminister Genscher scheint nicht bereit, von dieser Forderung abzugehen³⁸).

³⁰) Klaus Hänsch, Aspekte der europäischen Integration in einem ungeteilten Europa. Gedanken zur EG-Regierungskonferenz über die Politische Union, in: Europa-Archiv, (1990) 19, S. 567.

³¹) Manfred Brunner, Kabinettschef von EG-Vizepräsident Bangemann, brachte die deutsche Bundesversammlung als Modell ins Gespräch: Die Haltung der Europäischen Gemeinschaften gegenüber den Ländern bzw. den Comunidades Autónomas, in: H. A. Kremer (Anm. 8), S. 146.

³²) Vgl. BR.-Drs. 538/90, S. 7. Entschließung des EP im Hinblick auf die Europäische Union; eine erneute Ablehnung wird in der Entschließung des EP zur Vorbereitung der Assisen ausgedrückt: BR.-Drs. 540/90 vom 25. 7. 1990.

³³) Vgl. Le Monde vom 12. 7. 1990.

³⁴) So Giscard d'Estaing in einem Interview mit Le Monde vom 21. 12. 1990.

³⁵) Vgl. Le Monde vom 16. 3. 1991.

³⁶) Vgl. Le Monde vom 25. 7. 1991.

³⁷) Vgl. Entschließung des EP für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union, BR.-Drs. 537/90, S. 5.

³⁸) Vgl. SZ vom 24. 6. 1991.

meinschaft zu diesem Zweck bestimmte Befugnisse nicht ausschließlich oder nicht vollständig zugewiesen, so wird sie bei der Durchführung ihrer Tätigkeit nur insoweit tätig, als die Erreichung dieser Ziele ihr Eingreifen erfordert, weil ihr Ausmaß oder ihre Auswirkungen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinausreichen oder von der Gemeinschaft wirkungsvoller wahrgenommen werden können als von einzelnen Mitgliedstaaten allein.³⁹⁾ Um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auch rechtlich einklagbar zu gestalten, sollen sowohl den europäischen Institutionen als auch den Mitgliedstaaten – bezeichnenderweise aber nicht den Regionen bzw. Ländern – ein Klagegerecht vor dem Europäischen Gerichtshof eingeräumt werden.

Seit der Konferenz der deutschen Ministerpräsidenten vom 27. Oktober 1987 in München steht die Forderung nach strikter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bei der Weiterentwicklung der EG in der Prioritätsskala der Bundesländer an vorderer Stelle. Das Prinzip wurde auch in allen Voten des Bundesrates im Vorfeld der Beratungen zur Politischen Union betont. Insofern ist die Genugtuung der Länder über die „Bekehrung“ des Kommissionspräsidenten Delors zum Subsidiaritätsprinzip verständlich. Diese Bekehrung datiert der ehemalige bayerische Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten, Alfred Sauter, auf ein Treffen Delors' mit den Ministerpräsidenten im Mai 1988 in Bonn, als Delors sich zur Anerkennung der Regionen bzw. Länder als integralen Bestandteil einer zukünftigen Politischen Union bekannt und die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips für notwendig erklärt hatte⁴⁰⁾. Sauter bezeichnet Delors jetzt als „wichtigen Verbündeten für die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips“, der sich – zur großen Freude der Länder – „insbesondere bei Großveranstaltungen in Frankreich zum Interpreten und Apologeten des Subsidiaritätsprinzips gemacht hat“⁴¹⁾. In der Tat wird Delors nicht müde, sein neues Credo zu verkünden; so beteuerte er im Februar 1991 vor dem Bayerischen Landtag, im Mittelpunkt der Überlegungen über die Organisa-

tionsstrukturen eines geeinigten Europas stehe das Subsidiaritätsprinzip, „nach dem übergeordnete Verwaltungsebenen in ihrem Handeln grundsätzlich auf solche Tätigkeiten beschränkt werden, die kleinere Einheiten nicht oder nur unzureichend wahrnehmen können. Auf diese Weise könnten sich die Regionen als dritte europäische Ebene nach der Gemeinschaft und den Nationalstaaten etablieren.“⁴²⁾

Offensichtlich ist Parlament und Kommission mit diesem im Grunde recht unverbindlichen Bekenntnis ein kluger Schachzug zur Besänftigung aller europäischen Regionalisten bzw. Föderalisten gelungen. Die bloße Erwähnung des Zauberworts „Subsidiarität“ im Zusammenhang mit EG-Aktivitäten scheint Schutz vor Kompetenzanmaßung seitens der EG zu bieten und Regionalismus- und Föderalismusverträglichkeit zu garantieren. Mitunter entsteht gar der Eindruck, als wolle die EG-Kommission mit dem Schwort „Subsidiarität“ die Regionen und Länder als Verbündete in ihrem selbstlosen Kampf gegen die in ihren nationalstaatlichen Egoismen gefangenen Mitgliedstaaten gewinnen. Die Kommission müsse zwar bei ihrer intensiven Kontaktpflege mit der regionalen Ebene darauf achten, die Nationalstaaten nicht zu verprellen („Wir sind ja als EG-Kommission in gewisser Hinsicht die Angestellten der Nationalstaaten“), sie sei aber bereit, „auch bei konkreten Maßnahmen die Interessen der Länder und Regionen zu berücksichtigen“⁴³⁾. In diesem Zusammenhang wird dann die inzwischen recht populäre Vision eines zukünftigen Europas beschworen, in dem die Nationalstaaten zugunsten der supranationalen EG-Institutionen und der regionalen und Länderebene an Bedeutung verlieren werden; von dem in Zukunft zu erwartenden weiteren Souveränitätsverlust der Nationalstaaten könnten die Regionen und Länder bei einvernehmlicher Zusammenarbeit mit der Kommission nur profitieren.

Es wäre jedoch sträflich naiv, diese verbale Brüsseler Föderalismuseuphorie für bare Münze zu nehmen. So sträuben sich Kommission und Parlament dagegen, den Regionen bzw. Ländern eine angemessene Repräsentanz und Mitsprachemöglichkeit in Entscheidungsprozessen der EG zuzugestehen. Die Kommission hat „ihrem sehr heterogen zusammengesetzten Beirat der regionalen und lokalen Körperschaften“ lediglich „weitgehend zu ver-

³⁹⁾ BR.-Drs. 896/90, S. 2. Entschließung des EP zum Grundsatz der Subsidiarität vom 12. 12. 1990; ebenso in: BR.-Drs. 537/90, S. 3; Entschließung des EP für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union vom 25. 7. 1990.

⁴⁰⁾ Vgl. Wolfgang Rensch, Deutsche Länder und europäische Integration. Kompetenzverlust und neue Handlungschancen in einem „Europa der Regionen“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/90, S. 28.

⁴¹⁾ Alfred Sauter, Politische Einflußmöglichkeiten der Länder auf die Europäische Gemeinschaft, in: H. A. Kremer (Anm. 8), S. 98.

⁴²⁾ SZ vom 2./3. 2. 1991.

⁴³⁾ Manfred Brunner, in: H. A. Kremer (Anm. 8), S. 142f.

nachlässigende Zuständigkeiten“ eingeräumt⁴⁴), und möchte auch dem jetzt neu zu schaffenden Regionalorgan nur wenig Befugnisse gewähren. Dies ist ebenfalls die Haltung des Parlaments, das die Beteiligung der Regionen lediglich auf die „Übertragung von beratenden Befugnissen an den Beirat der regionalen und lokalen Körperschaften“⁴⁵) beschränkt wissen will.

Dies mag angesichts der bereits im November 1988 vom Europäischen Parlament angenommenen „Gemeinschaftscharta der Regionalisierung“ verwundern, die besonders von den deutschen Ländern mit großer Zustimmung aufgenommen worden war⁴⁶). Doch bei näherem Hinschauen entpuppt sich diese Charta als eine Auflistung von Minimalforderungen an den Status der europäischen Regionen. Trotz gewaltiger Unterschiede zwischen den europäischen Regionalstrukturen war die Charta für die Europaabgeordneten aller Mitgliedstaaten ein konsensfähiges Papier, weil sie nur Rudimentäres festhielt. Die Charta definiert den Begriff Region als „ein Gebiet, das aus geographischer Sicht eine deutliche Einheit bildet, oder aber ein gleichartiger Komplex von Gebilden, die ein in sich geschlossenes Gebilde darstellen und deren Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente gekennzeichnet ist“ (Art. 1). Sodann werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „Regionen im Sinne von Artikel 1. zu institutionalisieren, bzw. beizubehalten“ (Art. 2). Jede Region solle zumindest über eine Regionalversammlung und -regierung verfügen (Art. 6) und berechtigt sein,

„ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu verwalten“ (Art. 11), finanzielle Eigenständigkeit genießen (Art. 17) und selbständige, nachbarschaftliche Beziehungen zu Regionen anderer Mitgliedstaaten pflegen dürfen (Art. 23b). Die regionalen Befugnisse sollen sich insbesondere auf die Bereiche: Regionalpolitik, Raumordnung, Landwirtschaft, Verkehrswesen, Fremdenverkehr, Kultur, Sport und Freizeit, Schulwesen und Gesundheitswesen beziehen (Art. 12, Abs. 1). Der zentrale Unterschied zwischen Regionen und Ländern, nämlich die die Eigenstaatlichkeit der Länder begründende – wenn auch faktisch heute stark eingeschränkte – Legislativgewalt wird nicht thematisiert; eine Regionalversammlung könne, so heißt es in Art. 7 Abs. 2, „über Gesetzgebungsbefugnisse im Rahmen der nationalen Rechtsordnung verfügen“. In diesem Falle käme ihren Befugnissen der Charakter der Allzuständigkeit zu (Art. 11 Abs. 2)⁴⁷).

Wolfgang Rensch gelangt zu einer positiveren Einschätzung der Regionalismus-Charta, weil er die Charta-Formulierungen, die sich explizit auf bereits existierende föderale Rechte (der Länder) beziehen, als generelle Forderung an die künftige Grundaustattung aller europäischer Regionen interpretiert⁴⁸). Dies scheint aber nicht zulässig. Vielmehr ist festzuhalten, daß dieses Dokument keine echte Europäisierung der Regionen im Sinne einer Angleichung ihres innerstaatlichen Gewichts und ihrer Befugnisse beabsichtigt. Der Regionalismus-Charta kommt somit allenfalls eine deklamatorische Bedeutung zu.

V. Das „Europa der Regionen“

Die Debatten und Zusammenkünfte des „Europa der Regionen“ sind der eigentliche Schauplatz föderalistischer europäischer Willensbildung. Uwe Leonardy spricht von „eine(r) neue(n) Dimension föderaler Relevanz auf der Ebene der EG“⁴⁹). An der Initiative sind die deutschen, vor allem die

süddeutschen Länder, maßgeblich beteiligt; im Oktober 1989 lud der bayerische Ministerpräsident Max Streibl erstmals zur Konferenz „Europa der Regionen“ nach München. Hochrangige Vertreter von 38 Regionen und Ländern aus neun Staaten verabschiedeten eine gemeinsame, an die EG gerichtete Entschliebung, die für die künftige politische Union einen dreistufigen Aufbau forderte; weiterhin gehörten der Wunsch nach einer angemessenen Beteiligung der Regionen und Länder, nach der Schaffung eines repräsentativen Gremiums sowie eines regionalen Klagerechts vor dem Europäischen Gerichtshof zu den gemeinsamen Forderungen⁵⁰). Die im April 1990 in Brüssel abgehaltene Nachfolgekonferenz weitete ihren Forderungskatalog noch aus; nun wurden auch die

⁴⁴) Uwe Leonardy, *Gegenwart und Zukunft der Arbeitsstrukturen des Föderalismus: Status quo, „Europa der Regionen“ und staatliche Einheit Deutschlands*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, (1990) 2, S. 190.

⁴⁵) Entschliebung des EP für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union, BR.-Drs. 537/90, S. 5.

⁴⁶) Vgl. BR.-Drs. 279/89 vom 16. 2. 1990 (Wie die Bundesratsdokumentationsstelle eingestuft, ist hier mit der Datierung der Drucksache etwas fehlgefallen).

⁴⁷) Die Regionalismus-Charta ist dokumentiert in: EP, Sitzungsdokument, PE DOK A 2-218/88/B vom 21. 10. 1988.

⁴⁸) Vgl. W. Rensch (Anm. 40), S. 37.

⁴⁹) Vgl. U. Leonardy (Anm. 44), S. 189.

⁵⁰) Vgl. SZ vom 20. 10. 1989.

Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips in den künftigen Unionsvertrag, eine klare Kompetenzabgrenzung der drei Ebenen sowie eine institutionelle Beteiligung an den Entscheidungsprozessen der EG verlangt⁵¹).

Zwar wurden verschiedene Institutionalisierungsmodelle, z. B. das einer ausschließlich mit Vertretern der Regionen und Länder zu besetzenden Regionalkammer auf EG-Ebene, erörtert, es kam jedoch zu keiner Einigung⁵²). Eine Übereinkunft konnte erst auf der 3. Konferenz „Europa der Regionen“ erzielt werden, die im unmittelbaren Vorfeld des Europäischen Gipfels von Rom im Oktober 1990 in Riva am Gardasee stattfand und 37 Regional- und Ländervertreter aus zehn Staaten versammelte. Die Schaffung eines Regionalrats auf EG-Ebene ist seitdem das zentrale Anliegen: Der mit 152 Vertretern zu beschickende Regionalrat soll ein Initiativrecht erhalten und sich zu allen EG-Vorhaben äußern können; Rat und Kommission sollen gehalten sein, bei Abweichungen von diesen Stellungnahmen dem Regionalrat die Gründe hierfür mitzuteilen⁵³).

Die Anlehnung dieses Modells an die deutsche Regelung, wie sie im neuen Bundesratsverfahren zur Beteiligung der Länder an Vorhaben der EG zwischen Bundesrat und Bundesregierung festgeschrieben wurde, ist nicht zu übersehen⁵⁴). Mit dem Vorschlag eines Regionalrates, so Streibl, läge der EG-Regierungskonferenz zur Politischen Union ein „umfassendes Paket föderaler Anliegen auf dem Tisch“⁵⁵). Auf der bislang letzten Konferenz „Europa der Regionen“, die am 8. Mai 1991 in Linz stattfand, wurden all diese Forderungen erneut bekräftigt, aber nicht weiter präzisiert.

Das Konzept „Europa der Regionen“ beruht auf einer zentralen Ambivalenz. So waren bei allen vier bisherigen Regionalkonferenzen immer auch Delegierte aus Nicht-EG-Staaten geladen: Vertreter der österreichischen Bundesländer, der schweizer Kantone und der jugoslawischen Teilrepubliken waren jedesmal zugegen. Dies vermindert zwangsläufig die Repräsentativität und Legitimität der an die EG gerichteten Entschlüsse und

Institutionalisierungsvorschläge der Konferenzen ganz beträchtlich. Die Idee des Europas der Regionen sei, so urteilt Leonardy, „zumindest gegenwärtig noch ein zu unklares Konzept, ... das sich als eine verlässliche Richtschnur noch nicht eignet“⁵⁶). So wurde auf der im Mai 1991 bezeichnenderweise in Österreich abgehaltenen 4. Konferenz exemplarisch deutlich, wie breit gefächert und teilweise EG-unspezifisch die Anliegen dieses Europas der Regionen noch sind. Forderungen nach einer verstärkten interregionalen Zusammenarbeit in den verschiedensten Politikbereichen über die ehemaligen Blockgrenzen hinweg wurden erhoben, die gravierenden Konflikte zwischen den jugoslawischen Republiken erörtert – und die bekannten Forderungen zur Politischen Union quasi nur nachgeschoben⁵⁷).

Tatsächlich gestaltet sich die Suche nach geeigneten Verbündeten im Kampf um die Durchsetzung föderaler Anliegen gerade aus deutscher Sicht schwierig. Da es innerhalb der EG kaum gleichwertige föderale Strukturen gibt, suchte man sich die Partner sowohl außerhalb der EG als auch unter Inkaufnahme großer „Statusunterschiede“. Während der 3. Konferenz „Europa der Regionen“ im Oktober 1990 kam es zu einem aufschlußreichen Konflikt zwischen Max Streibl und Lothar Späth. Späth sollte Vorsitzender der parallelen, wenig bekannten „Vereinigung der Regionen Europas“ (VRE) werden. Die über 100 Mitglieder dieser Vereinigung weisen indes noch größere Unterschiede hinsichtlich ihrer Eigenständigkeit auf als das ja auch sehr heterogene „Europa der Regionen“⁵⁸). Späth wollte die VRE in das „Europa der Regionen“ eingliedern. Dagegen wehrte sich Streibl; er warnte vor einem „Kreuzzug der Schwachen“ und konnte sich letztlich auch durchsetzen⁵⁹).

Wie sehr jede Region innerhalb dieses „Europas der Regionen“ ihr eigenes Süppchen kocht, läßt sich beispielsweise auch daran ablesen, daß sich die autonome Region Südtirol von einem EG-Beitritt Österreichs und einer föderalistischen Gliederung der EG an erster Stelle ein Ende der „künstlichen Grenze am Brenner“ erhofft und „ganz Tirol“ als einen der ersten Bausteine in das gemeinsame Europa einbringen will⁶⁰).

⁵¹) Vgl. BR.-Drs. 631/90, Unterrichtung des Bundesrats durch die Bundesregierung zum Stand der Europäischen Integration vom 14. 9. 1990, S. 15.

⁵²) Vgl. W. Rensch (Anm. 40), S. 38.

⁵³) Vgl. SZ vom 26. 10. 1990.

⁵⁴) Vgl. Eberhard Grabitz, Das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte aus der Sicht des Grundgesetzes, in: Archiv für öffentliches Recht, 111 (1987), S. 310–321.

⁵⁵) SZ vom 20./21. 10. 1990.

⁵⁶) U. Leonardy (Anm. 44), S. 190.

⁵⁷) Vgl. SZ vom 10. 8. 1991.

⁵⁸) Mitglied der VRE ist beispielsweise auch Guadeloupe, das ein überseeisches Departement (Département d'outre mer) und somit nicht einmal eine Region ist.

⁵⁹) Vgl. SZ vom 26. 10. 1990.

⁶⁰) Vgl. SZ vom 29. 4. 1991.

VI. Die deutsche Verhandlungsposition zur Politischen Union

Der Willensbildungsprozeß der deutschen Länder zur Regionalisierung/Föderalisierung in der EG läßt sich über Jahre zurückverfolgen; ein wichtiges Datum ist der Oktober 1987, als die Ministerpräsidenten auf ihrer Jahreskonferenz eine umfangreiche Stellungnahme mit dem Titel „Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft – allgemeine Grundsätze“ abgaben und ihre Forderungen in einem Zehnpunkt katalog vorlegten⁶¹). Im folgenden sollen jedoch nur die Entscheidungen der Länder bzw. des Bundesrates berücksichtigt werden, die einen unmittelbaren Bezug zum Europäischen Gipfel in Rom und der dort erfolgten Einsetzung der Regierungskonferenzen haben. Es lassen sich zwei Entscheidungsstränge unterscheiden: Zum einen versuchten die Länder ihre Beteiligung an der Ausarbeitung der deutschen Verhandlungsposition zu sichern; zum anderen ging es um deren Inhalte.

Auf Antrag Bayerns faßte der Bundesrat am 6. April 1990 den Beschluß, die Bundesregierung um seine Beteiligung „an den Arbeiten zur Entwicklung einer deutschen Verhandlungsposition“ zu bitten⁶²). Nachdem auch ein zweiter, inhaltsgleicher Beschluß⁶³) von der Bundesregierung nicht berücksichtigt worden war, klagte der Bundesrat auf Antrag Bayerns und Nordrhein-Westfalens seine Beteiligungsansprüche im August 1990 ein drittes Mal ein; diesmal unter Hinweis auf seine Rechte nach Art. 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEAG)⁶⁴).

Der Artikel 2 des nach zähen Verhandlungen mit Zustimmung des Bundesrats Ende 1986 verabschiedeten EEAG (Ratifizierungsgesetz zur EEA)⁶⁵) bestimmt, daß die Bundesregierung den Bundesrat „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Länder von Interesse sein könnten“ unterrichtet (Abs. 1 des Art. 2 EEAG); außerdem wird die Hinzuziehung von Ländervertretern zu den Rats- und Kommissionsverhandlungen intensiviert. Wichtige Details dieses neuen Unterrichts- und Betei-

gungsverfahrens – des sogenannten neuen Bundesratsverfahrens – konnten erst nach äußerst schwierigen Verhandlungen in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern im Dezember 1987 geregelt werden⁶⁶).

In dem hier interessierenden Zusammenhang war dem Bundesrat an der Respektierung seiner neu erworbenen, in ihren Auswirkungen übrigens sehr kontrovers diskutierten⁶⁷) Rechte durch die Bundesregierung gelegen. Es gab jedoch Differenzen zwischen Bund und Ländern bei der Auslegung des Art. 2 EEAG. Die Bundesregierung vertrat zunächst die Ansicht, daß die Beteiligungsrechte des Bundesrats „nicht bei Änderungen der europäischen Verträge, sondern erst bei deren Anwendung“ griffen⁶⁸). Erst im Spätsommer 1990 lenkte die Bundesregierung ein und war nunmehr zur Beteiligung der Länder auch an den Vorbereitungen der Regierungskonferenzen bereit. Der Bundesrat hat dies verständlicherweise begrüßt⁶⁹), denn er ist als Sieger aus diesem „Härtetest“ des neuen Beteiligungsverfahrens hervorgegangen. Er ernannte umgehend je zwei Landesvertreter für die beiden Konferenzen.

Welche inhaltliche Position vertreten die deutschen Länder in den Fragen, die die Ausgestaltung der regionalen/föderalen Dimension der Politischen Union anbelangen? Nach langwierigen Entscheidungsfindungsprozessen entschloß sich der Bundesrat, sich die Forderung nach der Institutionalisierung eines Regionalrats auf EG-Ebene zu eigen zu machen, obgleich er sich der Problematik durchaus bewußt ist, die sich aus der ausgeprägten Heterogenität der Regionalstrukturen in den EG-Mitgliedstaaten ergibt⁷⁰).

Auf Antrag Nordrhein-Westfalens begrüßte der Bundesrat in einer Entschließung ausdrücklich die Regionalismus-Charta des Europäischen Parlaments. Angesichts des moderaten Gehalts der Charta ist es verständlich, daß der Bundesrat wei-

⁶¹) Vgl. Michael Borchmann, Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, in: Die öffentliche Verwaltung, (1988) 15, S. 632.

⁶²) Vgl. BR.-Drs. 198/90 (Beschluß) vom 6. 4. 1990.

⁶³) Vgl. BR.-Drs. 220/90 (Beschluß) vom 13. 6. 1990.

⁶⁴) Vgl. BR.-Drs. 550/90 (Beschluß) vom 24. 8. 1990.

⁶⁵) Vgl. Stefan Schmidt-Meinecke, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft. Entwicklungen und Stand der Länderbeteiligung im Europäischen Einigungsprozeß, Speyerer Forschungsbericht 59, Speyer 1987.

⁶⁶) Die Vereinbarung ist abgedruckt in: Handbuch des Bundesrats 1989/90, Bonn 1990.

⁶⁷) Dazu skeptisch: Georg-Bernd Oschatz/Horst Risse, Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: Europa-Archiv, (1988); Gerhard Joos/Klaus-Dieter Scheurle, Die bundesstaatliche Ordnung im Integrationsprozeß, in: Europarecht, (1989) 3; eher positiv: Georg Riss, Das deutsche Zustimmungsgesetz zur EEA – Ein Schritt zur Föderalisierung der Europapolitik, in: EuGRZ, (1987) 15, und Alfred Sauter, in: H. A. Kremer (Anm. 8), S. 84–101.

⁶⁸) W. Rensch (Anm. 40), S. 32.

⁶⁹) Vgl. BR.-Drs. 717/90 (Beschluß) vom 19. 10. 1990.

⁷⁰) Vgl. BR.-Drs. 780/90 (Beschluß) vom 9. 11. 1990.

tergeht und eine „echte Föderalisierung (als) die beste Form der Regionalisierung“ fordert. Klar benennt er sein Ziel einer schrittweisen Weiterentwicklung der EG zu einer „föderale(n), an den Prinzipien der Subsidiarität und der Dezentralität orientierte(n)“ Politischen Union und mahnt eine „wirksame Beteiligung der Regionen am Rechtssetzungsprozeß der EG“ an⁷¹⁾. Zwei Monate später, am 6. April 1990, forderte der Bundesrat, die Bundesregierung möge sich dafür einsetzen, „daß in die laufenden Beratungen über den Themenkatalog der angestrebten Vertragsänderungen auch die Verankerung von Beteiligungsrechten der Länder und Regionen an der Willensbildung und bei Entscheidungen auf europäischer Ebene einbezogen wird“⁷²⁾. Bayern hatte in seiner Antragsbegründung explizit auf die Forderung der 1. Konferenz „Europa der Regionen“ Bezug genommen⁷³⁾.

Bis zum August 1990 hatte der Bundesrat dann seine Vorschläge zur institutionellen Einbeziehung der Regionen und Länder in EG-Entscheidungsprozesse konkretisiert. In seiner EntschlieÙung zur Regierungskonferenz der EG über die Politische Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion vom 24. August 1990⁷⁴⁾ forderte er die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips als „allgemeines Prinzip“ in die Gemeinschaftsverträge sowie die Ermöglichung einer Beteiligung von Ländern und Regionen im EG-Ministerrat. Im Zentrum der EntschlieÙung steht eindeutig die Forderung nach Schaffung eines Regionalrates. In Anlehnung an das deutsche Bundesratsbeteiligungsverfahren sollen die Regionen an der Wahrnehmung der der EG zugewiesenen Aufgaben mitwirken, „soweit ihre Rechte oder wesentlichen Interessen berührt sein können“. Dem aus 152 Mitgliedern bestehenden Regionalrat, dessen Beschiekung in die Kompetenz der Nationalstaaten fällt, ist bei allen Vorhaben der Gemeinschaft Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben; weichen Rat oder Kommission in ihrer Beschlußfassung hiervon ab, so müssen sie die dafür maßgeblichen Gründe mitteilen. Schließlich sollen alle Regionen und Länder ein eigenständiges Klagerecht gegen Maßnahmen des Rats und der Kommission erhalten. Es ist offensichtlich, daß der Bundesrat weitgehend die Positionen des „Europas der Regionen“ übernommen hat, was angesichts der weitgehenden Identität der Entscheidungsträger beider Gremien nicht verwundern kann.

Die auf der ersten gesamtdeutschen Ministerpräsidentenkonferenz nach 1947 gefaßte „Münchner Erklärung“ vom 20./21. Dezember 1990, in welcher die Regierungschefs aller 16 Länder ihre europapolitischen Forderungen mit Nachdruck wiederholten, ist als weiteres Druckmittel auf die Bundesregierung zu werten, sich diesen Anliegen nicht länger zu verschließen. Denn diese war Ende 1990 noch immer nicht dazu entschlossen, die Forderungen nach einem Regionalrat und einem regionalen Klagerecht in ihre Verhandlungspositionen aufzunehmen⁷⁵⁾.

Die in die Verhandlungen zur Schaffung der Politischen Union schließlich eingebrachte deutsche Position beruht auf einem Kompromiß zwischen Bundesregierung und Bundesrat: Die Forderung nach der Institutionalisierung eines beratenden Regionalrates wurde übernommen; er soll vor allem bei Fragen der Finanz-, Wirtschafts- und Kulturpolitik gehört werden und verfügt in sonstigen Fällen über ein Stellungnahmerecht⁷⁶⁾. Auf Rat der Bundesregierung haben die Länder einem Konzept zugestimmt, das die Anbindung des Regionalorgans an den Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG vorsieht. Auch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den Gemeinschaftsverträgen gehört zur deutschen Verhandlungsposition. Nicht übernommen wurde jedoch das Verlangen nach regionalen Beteiligungsmöglichkeiten im Ministerrat⁷⁷⁾. Die Forderung nach einem Klagerecht der Regionen und Länder wurde in ein Klagerecht des neu zu schaffenden Regionalorgans insgesamt umgewandelt.

Die deutsche Verhandlungsposition, die von der Europakommission der Ministerpräsidenten im März 1991 im wesentlichen nochmals bestätigt wurde, will also substantielle Beteiligungsrechte der Regionen und Länder vertraglich abgesichert wissen. Nicht übernommen wurde jedoch die alte, aber immer unpräzise vorgetragene Forderung der deutschen Länder nach einer eindeutigen Kompetenzabgrenzung zwischen den drei Ebenen: Länder – Bund – EG⁷⁸⁾. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß – wie Wolfgang Rensch

⁷¹⁾ BR.-Drs. 279/89 (Beschluß) vom 16. 2. 1990.

⁷²⁾ BR.-Drs. 198/90 (Beschluß) vom 6. 4. 1990.

⁷³⁾ Vgl. BR.-Drs. 198/90 (neu), Antrag des Freistaates Bayern vom 13. 3. 1990.

⁷⁴⁾ Vgl. BR.-Drs. 550/90 (Beschluß) vom 24. 8. 1990.

⁷⁵⁾ Vgl. BR.-Drs. 780/90 (Beschluß) vom 9. 11. 1990.

⁷⁶⁾ Dies geht aus einer Synopse zu den verschiedenen Konzepten für ein Regionalorgan hervor, die das Bayerische Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten der Verfasserin freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat.

⁷⁷⁾ So Dr. Scholle, Referent für Europapolitik in der Bayerischen Staatskanzlei.

⁷⁸⁾ So z. B. auf der Ministerpräsidentenkonferenz 1987; vgl. auch BR.-Drs. 780/90 vom 9. 11. 1990, S. 7; nicht explizit aufgenommen ist die Forderung aber in dem zentralen Dokument BR.-Drs. 550/90.

anmerkt – eine solche Abgrenzung „in einem gewissen Widerspruch zur Konstruktion des EWG-Vertrages“ stünde. Dieser „überträgt den Organen der EG nicht die Zuständigkeiten für bestimmte Politikbereiche . . . , sondern verpflichtet sie auf bestimmte integrationspolitische Ziele, die durch entsprechende ‚Maßnahmen‘ erzielt werden sollen“⁷⁹⁾. Auch das innerdeutsche föderative System

nimmt keine eindeutigen Kompetenzabgrenzungen vor, da der deutsche Föderalismus vom Kooperationsprinzip stärker durchdrungen ist als vom Trenn- bzw. Abgrenzungsprinzip⁸⁰⁾. Insofern offenbart sich hier eine gewisse Neigung der Länder, auf EG-Ebene föderalistische Forderungen zu erheben, die ihnen auf Bundesebene unerfüllt geblieben sind.

VII. Zum Stand der Verhandlungen

Das Projekt der Regionalisierung gehört mit Sicherheit nicht zu den prioritären Anliegen der Mehrheit der Mitgliedstaaten. Nachdem der gesamte regionale Themenkomplex in dem am 15. April 1991 vorgelegten Zwischenbericht der Regierungskonferenz noch gar nicht behandelt worden war, legte die luxemburger Ratspräsidentschaft den Gipfelteilnehmern Ende Juni 1991 ein sogenanntes „Non-Paper“ vor. Dieses Papier ist eine Zusammenfassung der nach Auffassung der Ratspräsidentschaft in der Gemeinschaft herrschenden Meinung zum Problemkreis Regionalorgan und schlägt folgendes Institutionalisierungskonzept vor: Ein aus 152 oder alternativ 42 Mitgliedern bestehender Regionalausschuß soll als selbständiges, unabhängiges Organ beim Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) der EG eingerichtet werden⁸¹⁾. Seine beratenden Funktionen umfassen in wenigen Fällen ein Anhörungsrecht (so bei Fragen der „Kohäsion“ und transeuropäischer Netze⁸²⁾), ansonsten kann der Regionalausschuß auf Wunsch von Kommission oder Rat in weiteren Fällen gehört werden. Die Ausschußmitglieder sollen aufgrund einer von den Mitgliedstaaten eingereichten Vorschlagsliste, die doppelt so viele Kandidaten wie Plätze umfaßt, vom Rat auf vier Jahre ernannt werden und Vertreter regionaler und lokaler Körperschaften sein.

⁷⁹⁾ W. Renzsch (Anm. 40), S. 33f.

⁸⁰⁾ Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), (1985) 4, S. 325; anders: Hartmut Klatt, Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/82, S. 3–24.

⁸¹⁾ Der WSA hat bisher keine nennenswerte Bedeutung innerhalb der EG erlangen können – kein gutes Omen also für den geplanten Regionalausschuß!

⁸²⁾ Warum vorrangig in diesen beiden Fällen ein Anhörungsrecht bestehen sollte, ist nach Auffassung des bayerischen Staatssekretärs für Bundes- und Europaangelegenheiten, Dr. P. Wilhelm, nicht ganz verständlich; so Dr. Wilhelm in einem Telefongespräch mit der Verfasserin am 15. 7. 1991.

Aufschlußreich ist, daß weder die EG-Kommission noch das Europäische Parlament dem geplanten Regionalausschuß eine bedeutsamere Stellung einräumen möchten⁸³⁾. Hier bestätigt sich die These, daß der mitunter von beiden Institutionen artikulierten Regionalismuseuphorie mit äußerster Skepsis zu begegnen ist.

Trotz erster Verhandlungserfolge – so ist die bereits im luxemburger Non-Paper festgehaltene Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den Gemeinschaftsverträgen auf massiven deutschen Druck zustande gekommen⁸⁴⁾ – sieht die Bundesrepublik nach Auskunft des Staatssekretärs im bayerischen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten, Dr. Paul Wilhelm, in vier Punkten Bedarf für Nachverhandlungen:

Für die Deutschen ist eine Benennung der Ausschußmitglieder durch den Rat inakzeptabel. Allerdings muß in den einzelnen Mitgliedstaaten über die konkreten Modalitäten der Beschickung des Regionalorgans erst noch verhandelt werden; auch die deutsche Position steht hierzu noch nicht fest. Nicht hinnehmbar ist weiterhin, daß das neue Regionalorgan laut luxemburger Non-Paper auch kommunale Vertreter umfassen soll. Hier muß offen bleiben, ob die Ratspräsidentschaft überhaupt bedacht hat, daß eine solche Ausschußbesetzung zu einer weitgehenden Identität mit dem erst 1988 eingerichteten Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften führen könnte. Die deutschen Länder wollen das neue Organ auf keinen Fall mit Kommunalvertretern besetzt wis-

⁸³⁾ Dies geht aus der erwähnten Synopse des bayerischen Staatsministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten hervor.

⁸⁴⁾ Interessanterweise haben gerade die Briten, die an der Regionalfrage nicht interessiert sind, hierin die Deutschen unterstützt; denn ihnen ist jedes Mittel recht, um die Macht Brüssels zu begrenzen.

sen⁸⁵). Aus deutscher Sicht muß dem Regionalorgan außerdem ein Selbstbefassungsrecht sowie administrative Selbständigkeit zugestanden werden⁸⁶); nach dem derzeitigen Vorschlag würde der Ausschuß ja in großer Abhängigkeit von Kommission und Rat stehen. Auch das Gewicht der Stellungnahmen des zukünftigen Regionalausschusses wollen die Deutschen vergrößert wissen; denn die vom Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG erarbeiteten Positionen können, müssen aber keineswegs von den Organen der EG berücksichtigt werden. Hier streben die Länder eine Lösung an, die den Stellungnahmen des Regionalausschusses einen gewissen Grad an Verbindlichkeit zusichert. Mittel- bis langfristig soll erreicht werden, daß bei wichtigen regionalpolitischen Fragen Kommission und Rat von diesen Stellungnahmen nur unter Mitteilung der dafür maßgeblichen Gründe abweichen dürfen⁸⁷).

Die deutsche Position in Sachen Regionalorgan wird momentan allenfalls von Belgien unterstützt; derzeit sind Italien, Frankreich und Spanien scharfe Gegner einer eigenständigen Regionalvertretung, wohl aus der Sorge heraus, völlig die Kontrolle über manche ihrer renitenten Regionen zu verlieren – man denke nur an Konflikte auf Korsika, im Baskenland, in Katalonien, in Südtirol oder

auf Sizilien. Die Bundesrepublik scheint aber entschlossen, auch in der Frage der Regionalvertretung das Junktim zur Wirtschafts- und Währungsunion auszureizen⁸⁸). Hatte der Bundeskanzler zuletzt im Juni 1991 vor dem Bundestag das inhaltlich nicht konkret definierte „Qualitätsjunktim“ wieder bekräftigt, das für die im Unionsvertrag gefundenen Regelungen die gleiche Qualität verlangt wie für jene der Wirtschafts- und Währungsunion, so hat Nordrhein-Westfalen seine Position eindeutiger formuliert: Das Land – und mit ihm wohl auch alle anderen SPD-regierten Länder – werde der Politischen Union nur dann zustimmen, wenn die zentralen deutschen Forderungen zu den föderalen Anliegen in den Vertrag übernommen werden. Mithin scheint das Ergebnis, das auf dem Maastrichter Gipfel Ende 1991 erzielt werden muß, weitgehend vorgegeben.

Anstelle eines Schlußwortes sei hier die „ketzerische“ Frage erlaubt, ob denn die mit Demokratie-defiziten und mangelhaftem „policy output“⁸⁹) belastete EG wirklich am deutschen föderalen Wesen genesen könnte? Die unter dem Stichwort „Politikverflechtung“ anklingenden, durchaus auch negativen Auswirkungen innerdeutscher föderaler Entwicklungen lassen vermuten, daß eine dem deutschen Modell folgende Föderalisierung der EG keineswegs zwangsläufig zu einem nennenswerten Gewinn an Partizipationsmöglichkeiten der Bürger, an demokratiefördernder Transparenz und parlamentarischer Kontrolle, kurz: an demokratischer Legitimation für die Europäische Gemeinschaft führen würde.

⁸⁵) Nach bayerischer Auffassung sollten die der Bundesrepublik zustehenden Sitze unter vorrangiger Berücksichtigung der Bevölkerungsstärke der einzelnen Bundesländer vergeben werden. Von den voraussichtlich mehr als 16 deutschen Sitzen könnten durchaus je zwei auf die großen Flächenstaaten entfallen.

⁸⁶) So wehren sich die Länder gegen ein gemeinsames Sekretariat des Regionalausschusses und des WSA.

⁸⁷) Diese Forderung, die der Bundesrat schon in dem zentralen Dokument BR.-Drs. 550/90 festgehalten hatte, entspricht also weitgehend der Regelung des Art. 2 EEAG.

⁸⁸) So der bayerische Staatssekretär Dr. Wilhelm (Anm. 82).

⁸⁹) Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft, in: ZParl, (1990) 3, S. 484f.

Jugend und europäische Integration Einstellungen und Perspektiven

I. Einleitung

Das Thema Europa hat im Hinblick auf die junge Generation wieder Konjunktur. Die Jugend wird nicht mehr nur als Zukunftsgarant für Europa beschworen, sondern die Modernisierung in West- und Osteuropa hat unmittelbare Konsequenzen für die junge Generation. Jugend und Europa, Jugend und Binnenmarkt, vor wenigen Jahren noch ein eher abwegiges Thema, beschäftigt inzwischen alle mit Jugend- und Bildungsfragen betrauten Organisationen, Politiker und Praktiker, Jugendvertreter und Jugendforscher, nicht zuletzt auch die europäischen Institutionen.

Die fortschreitende Umsetzung des europäischen Binnenmarktprogramms hat dem westeuropäischen Integrationsprozeß eine neue Intensität verliehen. Die ersten konjunkturellen Auswirkungen der neuen Dynamik sind bereits spürbar. Das selbstverordnete Modernisierungsprogramm Westeuropas hat gegriffen. In diesen Prozeß hinein fallen Ereignisse, die – quasi über Nacht – bisher festgeschriebene Positionen im Ost-West-Verhältnis auflösen. Ein Kontinent ist in Bewegung geraten. Osteuropa und undemokratischer Zustände. Auch in diesen Ländern findet nun ein Modernisierungsprozeß hin zur Pluralisierung von Lebenswelten, Dezentralisierung, Differenzierung der Lebensstile und einem größeren Technologiebedarf statt¹). Im Bewußtsein vieler steht Europa heute an der Schwelle einer neuen Epoche. Offensichtlich ist, daß die Weichenstellungen überwiegend nicht in den jeweiligen Hauptstädten, sondern an den Beratungs- und Konsultationstischen sowie in den Foren der Europapolitik getroffen werden. Die Europäische Gemeinschaft wird hierbei als erfolgreiches Modell für Konfliktlösungen und ein friedliches Miteinander eine prägende Rolle spielen²). Durch die Öffnung der osteuropä-

schen Staaten nach Westen rückt zugleich das Bild von Gesamteuropa in größere Realitätsnähe. Das Raumbild Europa erfährt durch die Überwindung der ideologischen Konfrontation in Ost- und Westeuropa eine geographische Erweiterung. Schon bisher befürworteten junge Menschen aus den „alten“ deutschen Bundesländern signifikant stärker als ältere die Einbeziehung von osteuropäischen Staaten in ein vereinigtes Europa (42 Prozent; 24–34 Prozent bei den über 30jährigen³). Äußerungen der Jugendlichen zum geographischen Europabild weisen in die gleiche Richtung: 70–80 Prozent stimmen zu, daß Ungarn, Rumänien, die Tschechoslowakei, Polen und Bulgarien zu Europa gehören⁴). Der Aktionsradius weitet sich aus. Für die junge Generation erschließen sich neue Perspektiven und Möglichkeiten – im Bildungswesen, auf dem Arbeitsmarkt und auch im Freizeitbereich.

Es stellt sich die Frage, ob die Jugendlichen auf die tiefgreifenden Änderungen, die sich in den neunziger Jahren in Europa vollziehen, vorbereitet sind. Wie denken sie über Europa? Welche Einstellungen leiten sie? Welcher Handlungsraum eröffnet sich für die junge Generation? Wie werden sich Ausbildungs- und Arbeitsmarkt verändern? Welche Chancen und Hoffnungen, welche Probleme und Schwierigkeiten sehen die Jugendlichen, wenn sie an die Europäisierung ihrer Lebenswelt denken? Diese Palette von Fragen läßt sich gegenwärtig erst in Ansätzen beantworten. Daher versucht dieser Beitrag eine Zwischenbilanz zu ziehen, die sich auf die verfügbaren Umfragedaten stützt. Im nächsten Teil dieser Studie werden knapp die Wechselwirkungen zwischen Einstellungen und Handlungsoptionen der Jugendlichen aufgezeigt. Der darauf folgende Teil stellt die grundlegenden Dispositionen der westdeutschen Jugendlichen zu

¹) Vgl. Werner Weidenfeld/Josef Janning, *Der Umbruch Europas: die Zukunft des Kontinents*, Gütersloh 1990 (Strategien und Optionen für die Zukunft Europas – Arbeitspapiere 4).

²) Eine aktuelle, bilanzierende Analyse der Entwicklung der europäischen Integration in: Josef Janning/Melanie Piepenschneider, *Sachanalyse*, in: Europa 1992. Auf dem Weg zur Europäischen Union, Materialien für den Unterricht, PZ-Information 10/90, Bad Kreuznach 1990, S. 3–28.

³) Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann/Gerhard Herdegen, *Die öffentliche Meinung*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1983, Bonn 1984, S. 315.

⁴) Vgl. Werner Weidenfeld/Melanie Piepenschneider, *Junge Generation und Europäische Einigung. Einstellungen – Wünsche – Perspektiven*, Bonn 1990, S. 30 ff.

einem vereinten Europa dar⁵). Ähnlich breit angelegte Untersuchungen, die auf langjährigen Erhebungen mit einem erprobten Umfrageinstrument basieren, gibt es bisher für die Jugendlichen in der ehemaligen DDR nur in Ansätzen⁶). Abschließend wird die Frage nach den Bezügen zwischen der

jungen Generation und dem europäischen Einigungsprozeß aus anderer Perspektive gestellt⁷): Welche Auswirkungen haben Jugendliche von der Vollendung des Binnenmarktes zu erwarten? Inwiefern sind sie in ihren einzelnen Lebensbereichen dadurch betroffen?

II. Einstellungen und Handlungsbereitschaft in der Lebenswelt von Jugendlichen

Analysen über die Befindlichkeiten von Jugendlichen sollten an den Lebenswelten anknüpfen, die sie sich im Laufe des Heranwachsendens schaffen. Unter der Lebenswelt eines Jugendlichen wird seine Alltagswelt verstanden⁸): seine für ihn „selbstverständliche Wirklichkeit“⁹), an der er in unausweichlicher, regelmäßiger Wiederkehr teilnimmt, zugleich auch der Ort von Kommunikation und Interaktion, Handlung und Praxis. Wie aus jugendsoziologischen Studien hervorgeht, setzen sich Lebenswelten Jugendlicher aus einzelnen Handlungsfeldern bzw. Kommunikationskontexten zusammen. Die einzelnen Lebenssphären eines Jugendlichen werden durch gesellschaftliche Bedingungen und Beziehungsstrukturen begrenzt, die Handlungsspielräume, Lern- und Lebenschancen bestimmen. Hier wird auch das Einstellungs- und Wertesystem eines Jugendlichen geprägt. Diese Dispositionen sind in hohem Maß festgefügt und lassen sich nur durch massive Einflüsse ändern.

Einstellungen sind, wie das Erleben, nicht unabhängig von den Gegenständen, auf die sie sich

beziehen. Entwicklung und Wandlung von Einstellungen sind an eine individuelle Lerngeschichte gebunden. Einstellungen besitzen dialektischen Charakter: Sie beruhen auf Erfahrung und bilden gleichzeitig die Bedingung für Erfahrung. Der Systemcharakter von Einstellungen beschreibt ihre Elemente in einem „Dreikomponentensatz“¹⁰), der eine kognitive (das Wissen um den Gegenstand), eine affektive (gegenstandsbezogenes Gefühl) und eine Handlungskomponente (gegenstandsbezogene Handlungsdisposition) umfaßt.

Die Meinung, verstanden als Stellungnahme zu einem Sachverhalt, ist im Unterschied zur Einstellung weitgehend kognitiv und weniger affektiv bestimmt. Meinungen sind leichter modifizierbar und haben nicht die Dauerhaftigkeit von Einstellungen; Meinungen besitzen geringere Konsistenz als Einstellungen, sind aber in gleichem Maße verhaltensleitend. Dies macht deutlich, daß die einmal angeeigneten Dispositionen auf die Handlungsbereitschaft des Jugendlichen wirken. Genauso tragen sie aber auch zur Ausbildung von Identität bei. Identität wird in diesem Zusammenhang als Kompetenz verstanden, sich gegenüber wechselnden und gegebenenfalls inkompatiblen Rollenerwartungen und Lebenssituationen als eine Person handlungs- und interaktionsfähig zu beweisen, die „den Forderungen nach Konsistenz noch genügen kann und darin ihre unverwechselbare Eigenständigkeit ausdrückt“¹¹). Das heißt: Identität entsteht aus der Summe des Orientierungswissens. Orientierungen sind die Ordnungsrahmen für die eingehenden Informationen, für die Lokalisierung so-

⁵) Grundlage hierfür ist eine repräsentative Umfrage unter 1536 Jugendlichen zwischen 14 und 25 Jahren in der alten Bundesrepublik Deutschland, ergänzt durch qualitative Erhebungen. Vgl. W. Weidenfeld/M. Piepenschneider (Anm. 4).

⁶) Einige westdeutsche Institute haben auch das Thema Europa abgefragt, so: Eurobarometer, Ipos, Infratest. Darüber hinaus gibt es eine qualitative Analyse. Vgl. als systematisierende Analyse: Forschungsgruppe Jugend und Europa, Die junge Generation in den fünf neuen Bundesländern und die Europäische Integration, Mainz 1991 (bisher unveröffentlichtes Manuskript).

⁷) Ausführlich hierzu: Werner Weidenfeld/Anita Wolf, Europa '92: Die Zukunft der jungen Generation (Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung, Bd. 12), Bonn 1990.

⁸) Das Lebenswelt-Konzept geht zurück auf Alfred Schütz, Strukturen der Lebenswelt, Bd. 1, Neuwied-Darmstadt 1975, Bd. 2, Neuwied-Darmstadt 1984 (zus. mit Thomas Luckmann); Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt a. M. 1981, hier besonders seine These der „Kolonialisierung der Lebenswelt“.

⁹) Vgl. Erwin Roth, Einstellung als Determination individuellen Verhaltens. Die Analyse eines Begriffes und seiner Bedeutung für die Persönlichkeitspsychologie, Göttingen 1967, S. 41.

¹⁰) Amelie Mummendey, Zum gegenwärtigen Stand der Forschung der Einstellungs-Verhaltens-Konsistenz, in: Hans Dieter Mummendey (Hrsg.), Einstellung und Verhalten. Psychologische Untersuchungen in natürlicher Umgebung, Bern u. a. 1979, S. 14.

¹¹) Jürgen Habermas, Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus, Frankfurt a. M. 1976, S. 95. Vgl. auch Lothar Krappmann, Soziologische Dimensionen der Identität, Stuttgart 1969.

zialer Objekte. Sie sind allgemeine Umweltbeschreibungen, grundlegende Erwartungen, Bestandsaufnahmen, Selektionshilfen. Das bedeutet für unser Thema: Die Art und Weise, in der Ju-

gendliche europäische Impulse aufnehmen sowie die Stärke und Wertung dieser Impulse beeinflussen ihre Grundeinstellung und die daraus resultierende Handlungsbereitschaft.

III. Einstellungen, Wünsche und Perspektiven Jugendlicher zu Europa

Anhand einiger ausgewählter Indikatoren sollen die Vorstellungen Jugendlicher in West- und Ostdeutschland von Europa beschrieben werden. Für die Jugendlichen in der ehemaligen DDR fehlen leider noch, im Unterschied zur alten Bundesrepublik, breit angelegte langjährige Untersuchungen, so daß nur im begrenzten Umfang Umfragedaten zur Verfügung standen. Das in den Köpfen der jungen Generation manifestierte Europabild gibt Aufschluß darüber, was sie mit dem Begriff Europa verbinden¹²⁾. Dieses Bild über Europa ist erfahrungsgeprägt. Das Erlebte wird als Rohmaterial zur Verarbeitung der Gegenwart und zur Gestaltung der Zukunft mithingezogen.

1. Fünf Europa-Typen in der alten Bundesrepublik Deutschland

Mit dem Begriff Europa verbinden Jugendliche in erster Linie die Europäische Gemeinschaft – 44 Prozent bei einer Befragung ohne Antwortvorgaben. Erst mit weitem Abstand folgen andere Assoziationen¹³⁾. In idealtypischer Verdichtung lassen sich fünf komplexe Einstellungstypen zur europäischen Einigung in der jungen Generation herauskristallisieren: der *engagierte Europäer* (14 Prozent), der *interessierte Europäer* (47 Prozent), der *indifferente Europäer* (14 Prozent), der *skeptische Europäer* (8 Prozent) und der *Anti-Europäer* (16 Prozent). Jede einzelne Gruppe ist anhand ihres spezifischen Profils mit Hilfe folgender Indikatoren zu beschreiben:

a) Zufriedenheit mit den bestehenden Verhältnissen

Dieser Indikator soll Aufschluß darüber geben, welche Einschätzungen die Jugendlichen über den aktuellen Stand der europäischen Integration äußern. Die junge Generation ist mit den Krisen und den Erfolgen der EG groß geworden. Der europäi-

sche Einigungsprozeß ist für sie ein Segment der politischen Realität. Das (West-)Europa, das seine Konflikte auf friedlichem Wege zu lösen versucht, ist eine Alltäglichkeit. Im Hinblick auf das vereinte Europa markieren der engagierte Europäer und der Anti-Europäer die entgegengesetzten Pole. Beide Typen lassen sich verkürzt als vergleichsweise formal gebildete, politisch interessierte Jugendliche mit einer deutlich formulierten, positiven bzw. negativen Einstellung zur europäischen Einigung kennzeichnen. Die mittleren Gruppen, die der europäischen Einigung interessiert, gleichgültig oder skeptisch gegenüberstehen, sind unentschlossen und in ihrer Haltung insgesamt wenig gefestigt. Lediglich der Anti-Europäer lehnt ein vereintes Europa definitiv ab. Seine Motive liegen primär in dem seiner Meinung nach vorhandenen Mangel an Effizienz auf seiten der Europäischen Gemeinschaft. Deshalb vertraut er stärker der einzelstaatlichen Kompetenz der Bundesrepublik Deutschland.

b) Optimismus/Pessimismus bezüglich der künftigen Entwicklung

Die Zukunft Europas wird durch massive Umbrüche geprägt sein. Die Jugendlichen werden nicht nur europäisierte Arbeits- und Lebensstrukturen vorfinden, sondern müssen in ganz neuen Kategorien von Konkurrenz und Innovation denken lernen. Während in Teilen der älteren Generation noch Befürchtungen über den Verlust der kulturellen Eigenständigkeit durch die europäische Integration anzutreffen sind, wird diese Besorgnis von den Jüngeren nicht in diesem Maße geteilt. Gerade in der Diskussion um den europäischen Binnenmarkt wird dieses Argument häufig erörtert. Solche Bedenken scheinen aber bei den genannten Europa-Typen keinen wesentlichen Resonanzboden zu finden. Lediglich der „Anti-Europäer“ hat Angst vor einer kulturellen Überfremdung. Gleichzeitig sind bei ihm deutlich Bedenken gegen eine starke Bevormundung durch eine europäische Zentralverwaltung abzulesen. Die europäische Einigung wird von der jungen Generation auch befürwortet, weil sie diese in weltpolitischer Sicht

¹²⁾ Eine ausführliche Analyse von Europabildern in: Melanie Piepenschneider, *Europabilder von Jugendlichen. Eine europapolitische Topographie in den neunziger Jahren*, Bonn 1991.

¹³⁾ Vgl. W. Weidenfeld/M. Piepenschneider (Anm. 4), S. 15f.

für erforderlich hält. Das Leben ist nach Meinung der Jugendlichen durch die Europäische Gemeinschaft alles in allem besser geworden. Die Zukunft Europas wird auch für die Gestaltung des eigenen Lebens als wichtiges Thema anerkannt. Eine Verbesserung für das Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird nur in geringem Umfang erwartet.

c) Aktivitäten/Partizipation

Für die Jugendlichen ist es besonders wichtig, daß sie Europa unmittelbar erfahren können. Der individuelle und konkrete Zugang (z. B. über die persönliche Begegnung und den direkten Gedankenaustausch) steht eindeutig im Vordergrund. Die Jugendlichen wollen ein erlebbares Europa. Dies gilt besonders für den Typ des engagierten Europäers, der sich durch seine häufige Teilnahme an Europa-Veranstaltungen im Bildungsbereich auszeichnet. Er hat kontinuierlichen Kontakt zu Jugendlichen aus anderen europäischen Ländern. Bei den interessierten, indifferenten und Anti-Europäern spielt im Alltag die Begegnung mit ausländischen Jugendlichen keine große Rolle. Der skeptische Europäer gibt an, praktisch nie mit Menschen aus anderen Ländern zusammenzutreffen. Fast alle Jugendlichen haben schon einmal ein anderes europäisches Land besucht. Die Begegnungen finden meist im Urlaub bzw. in der Freizeit statt. Die Bereitschaft zu längeren Auslandsaufenthalten in anderen EG-Ländern ist hoch. Auf diese Weise wird Europa anschaulich und für die Jugendlichen erkennbar. Das Potential an europäischer Mobilität ist bisher bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Gegenüber der Freizügigkeit von Personen im Hinblick auf Wohnung, Ausbildung und Beruf besteht eine positive Grundhaltung. Das Gefühl, Europäer zu sein, wird durch Kontakte mit anderen europäischen Jugendlichen tendenziell verstärkt. Das Bewußtsein europäischer Identität ist, wie auch der Vergleich mit früheren Umfragen zeigt, unter den Jugendlichen ausgeprägter als unter den älteren Bürgern der Bundesrepublik Deutschland.

d) Politische Themen

Viele politische Themen haben nach Ansicht der Jugendlichen grenzüberschreitende Dimensionen, sie betreffen eher die ganze Welt als nur eine Nation. Zentrale Aufgaben können nach ihrer Meinung von der Europäischen Gemeinschaft gelöst werden (Friedenssicherung, Umweltschutz, Entwicklungshilfe, Technologie, Wirtschaft). Die Lösungskompetenz für diese Probleme wird häufi-

ger bei der Europäischen Gemeinschaft als im eigenen Land angesiedelt. So ist der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit für den interessierten wie für den skeptischen Europäer-Typ eine europäische Aufgabe. Das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft ist jedoch in bezug auf den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit gering. Dies ist besonders bedeutsam, weil die Jugendlichen der Meinung sind, daß dieses Problem vorrangig im europäischen Rahmen gelöst werden müßte (32 Prozent: ist europäisches Problem, 14 Prozent: ist Problem der Bundesrepublik Deutschland).

2. Die Jugendlichen in den neuen Bundesländern

Solche detaillierten Aussagen über die Einstellungen zur europäischen Einigung lassen sich für die Jugendlichen in den fünf neuen Bundesländern noch nicht treffen. In der Vergangenheit wurde das Thema „Europa“ – wenn überhaupt – nur im Zusammenhang mit der Freundschaft zu den osteuropäischen „Bruderstaaten“ und ihrer Politik der Friedenssicherung erfragt¹⁴). Mit dem Begriff „Europa“ wurde – aus dem Wahrnehmungsmuster der Blockkonfrontation abgeleitet – ein anderer Ordnungsrahmen bezeichnet als in Westdeutschland.

Ogleich den Einstellungen der Jugendlichen in der ehemaligen DDR zu Europa aufgrund der Spezifik der „doppelten Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik Deutschland und gleichzeitig in die EG“ eine grundlegende Bedeutung zukommt, ist bislang noch weitgehend ungeklärt, wie diese gelagert sind. So stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit sie sich schon von den alten Stereotypen gelöst haben oder diesen noch anhängen. Tatsächlich ist es notwendig, daß die Jugendlichen in den neuen Bundesländern auch die europäische Dimension in ihren Lernprozeß einbeziehen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß sie den Herausforderungen des Binnenmarktes nicht gewachsen sind und die damit verbundenen Chancen verpassen.

a) Assoziationen zu Europa

Vielen Jugendlichen im östlichen Teil Deutschlands fällt zum Thema „Europa“ spontan nichts oder nur wenig ein. Die Vorstellungen derjenigen, die sich äußern, sind aber deutlich von gesamt-

¹⁴) Vgl. Walter Friedrich/Hartmut Griese (Hrsg.), Jugend und Jugendforschung in der DDR. Gesellschaftspolitische Situationen und Mentalitätsentwicklungen in den 80er Jahren, Opladen 1991.

europäischen Bezügen geprägt. Anders als bei ihren westlichen Altersgenossen spielt die Europäische Gemeinschaft im Bewußtsein der ostdeutschen Jugendlichen erst langsam eine Rolle. Wenn die EG genannt wird, wird dieses Themenfeld häufig ausschließlich mit dem Begriff Wirtschaft assoziiert. Hierbei gibt es zwei konkrete Ausprägungen: negativ besetzt mit Schlagworten wie „übermäßige Agrarsubvention“, „Preisverfall“, „soziale Gefälle“, und positiv mit Begriffen wie „Leistungsfähigkeit“, „Wohlstand/Lebensstandard“. Die EG wird aber auch mit Vokabeln belegt wie: „Debattiererei“, „Nationalitätenkonflikte“, „Migrations- und Ausländerprobleme“, „große Angst vor Ausländern“.

b) Zugehörigkeitsgefühl zu Europa

Grundsätzlich fühlt sich über die Hälfte der Jugendlichen aus den neuen Bundesländern mit Europa verbunden¹⁵). Schon im November 1989 gaben 84 Prozent der befragten Jugendlichen an, sich als Europäer zu fühlen; im Sommer 1990 waren es 91 Prozent¹⁶). Das Spektrum der Begründungen für dieses Zugehörigkeitsgefühl zu Europa stellt sich breitgefächert dar, weist aber recht deutliche Grundmuster auf. So denken die Jugendlichen vorrangig in geographischen Bezügen: 33 Prozent der Befragten empfinden sich vor allem deshalb als Europäer, weil sie auf diesem Kontinent geboren sind, sich dort zu Hause fühlen und dort leben. Für 20 Prozent der Jugendlichen spielen die geschichtlich-kulturelle Verbundenheit der europäischen Völker, ihre ähnlichen Lebensweisen und auch ihre anthropologischen Gemeinsamkeiten eine große Rolle. Ein Motiv für die Identifikation mit Europa stellt auch die Zielsetzung eines „geeinten und freien Europas“ dar. So meinten 8 Prozent der Jugendlichen, sich als Europäer zu fühlen, bedeute „offene Grenzen und Freiheit“.

¹⁵) Vgl. Deutsches Jugendinstitut (DJI), Deutsche Schüler im Sommer 1990 – Skeptische Demokraten auf dem Weg in ein Vereintes Deutschland. Deutsch-deutsche Schülerbefragung 1990 (DJI-Arbeitspapier 3-019), München 1990. Ähnlich stark ist die Verbundenheit mit Deutschland (57 Prozent) und der Stadt oder Gemeinde, in der sie leben (44 Prozent). Deutlich geringer ist dagegen die Verbundenheit mit dem eigenen Teil Deutschlands, also der ehemaligen DDR (28 Prozent).

¹⁶) Zentralinstitut für Jugendforschung, Jugend zwischen Wende und Vereinigung Deutschlands. Report über den Wandel der politischen Mentalität Jugendlicher seit der Wende in der DDR, Teil I: Ausgewählte Ergebnisse DDR-repräsentativer Umfragen zwischen November 1989 und August 1990 (unveröffentlichtes Manuskript), Leipzig 1990.

c) Persönliche Erfahrungswelt und Perspektiven

Reisen in andere europäische Länder und Kontakte mit Menschen aus anderen europäischen Nationen bieten den Jugendlichen die Gelegenheit, Europa unmittelbar zu erleben. Im Unterschied zu ihren westlichen Altersgenossen verfügen die Jugendlichen in der ehemaligen DDR über vielfältige Reiseerfahrungen in die osteuropäischen Länder. Seit der Grenzöffnung nutzen viele die neugewonnene Reisefreiheit, um auch west- und nordeuropäische Länder zu besuchen. Der Begriff „Europa“ wird mit der – bis zur Maueröffnung kaum erreichbaren – Reisemöglichkeit nach Westeuropa verbunden.

d) Kenntnisstand über die Europäische Gemeinschaft

Neun von zehn Jugendlichen erklären, schon einmal von der EG gehört zu haben. Fast die Hälfte kennt das Europäische Parlament. Im Hinblick auf das gegenwärtig zentrale Projekt der europäischen Integration, die Verwirklichung des Binnenmarktes bis 1992, liegen unterschiedliche Daten vor: Im Mai 1990 gaben 55 Prozent der Jugendlichen an, schon einmal etwas vom europäischen Binnenmarkt gehört zu haben¹⁷). Allerdings antworteten knapp ein halbes Jahr später nur 39 Prozent der befragten Jugendlichen in der ehemaligen DDR, in Zeitungen, Radio oder Fernsehen einmal etwas vom europäischen Binnenmarkt 1992 gelesen oder gehört zu haben (West: 65 Prozent)¹⁸). Dagegen geben fast drei Viertel zu Protokoll, an den Belangen der Europäischen Gemeinschaft interessiert zu sein. Kenntnisse über Zusammenhänge und Funktionsweisen der Europäischen Gemeinschaft fehlen weitgehend, so daß sich die Orientierung auf eine oberflächliche Begrifflichkeit beschränkt.

Die verfügbaren Umfragedaten machen den Spannungsbogen deutlich, in welchem sich Jugendliche aus der ehemaligen DDR bei ihrer Orientierungssuche bewegen: Auf der einen Seite zeigt sich der – verständliche – Wunsch nach Freiheit, Freizügigkeit und Mobilität. Andererseits wird die Inanspruchnahme genau dieser Werte durch fremde

¹⁷) Ipos, Meinungen zu Europa in der DDR. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Mannheim 1990.

¹⁸) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die öffentliche Meinung in der EG. Eurobarometer Sondererhebung, 34 (1990), S. 10.

Nationalitäten nicht toleriert: Fast ein Drittel fühlt sich durch die vielen Ausländer im eigenen Land gestört. Hintergrund dafür sind zum einen die Erfahrungen mit den in der ehemaligen DDR arbeitenden Ausländern – vor allem Vietnamesen –, bei denen auf gesellschaftliche Integration kein Wert gelegt wurde. Diese Einstellungen sind zum anderen durch die Angst vor der Konkurrenz um einen Arbeitsplatz beeinflusst (53 Prozent). Die hieraus resultierenden Unsicherheiten stellen die ehemaligen DDR-Jugendlichen vor verschiedene „mentale“ Verarbeitungsprobleme. Dies wird besonders dramatisch, wenn existentielle Bereiche betroffen sind. Konfliktpotentiale sind vorprogrammiert: Es ist zu vermuten, daß daraus spezifische Probleme entstehen:

- Die Jugendlichen, die in der DDR aufwuchsen, sind über ihre Chancen und Möglichkeiten im Hinblick auf Ausbildung und Beruf innerhalb der EG nicht informiert und deshalb verunsichert.
- Die Jugendlichen aus Ostdeutschland haben es nicht gelernt, mit ausländischen Mitbürgern „umzugehen“. Multikulturelle Fähigkeiten sind nicht oder nur sehr schwach ausgebildet.

Aus den unterschiedlichen Lebenswelten in Ost und West haben sich verschiedenartige Einstellungsmuster ergeben. Doch kann vermutet werden, daß sich ein rascher Einstellungswandel vollziehen wird, weil die Prägekraft der Systeme gering gewesen ist und neue Erfahrungen veränderte Einstellungen hervorrufen.

IV. Auswirkungen des Binnenmarktes für die junge Generation

Für die Jugendlichen in der ehemaligen DDR ist der „Anpassungsdruck“ – wenigstens für die nächsten vier oder fünf Jahre – wesentlich stärker als für die junge Generation im Westen Deutschlands, weil sie nicht die gleichen Startchancen haben. Sie müssen erst lernen, mit der Pluralität der Lebensmöglichkeiten umzugehen.

Das zentrale Dokument des Binnenmarkt-Projekts der EG, das Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes¹⁹⁾, enthält keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Jugend und deren Lebensbereiche. Es benennt die erforderlichen Maßnahmen, um den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu verwirklichen. Bis auf wenige Ausnahmen sind alle diese Rechtsakte mittlerweile verabschiedet; die Mitgliedstaaten haben längst mit der Umsetzung in nationales Recht begonnen; wesentliche Weichen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben werden bereits gestellt. Dieses eigentliche Binnenmarkt-Programm wird als notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für einen flexiblen Markt, für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft, für Zusammenhalt und Solidarität der Mitgliedstaaten erachtet. Die EG-Kommission ist daher bestrebt, in anderen Politikbereichen die Binnenmarkt-Strategie zu ergänzen und zu unterstützen, so auch im Jugend- und Bildungsbereich. Gerade hier geht es darum, neben dem „Europa der Händler“ auch ein „Europa der Bürger“ zu

verwirklichen. Priorität hat dabei die Förderung der Mobilität.

Die angestrebte Vollendung des gemeinsamen Marktes und die Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit auf allen Gebieten führen nach Ansicht der Kommission außerdem dazu, daß das Schul- und Ausbildungswesen in den Mittelpunkt des europäischen Aufbauwerks rückt²⁰⁾. Die tiefgreifenden Veränderungen auf dem Weg zum Binnenmarkt erfordern eine allgemeine Verbesserung des Ausbildungsniveaus. Im Bildungswesen müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die neuen Anforderungen, in bezug auf Mobilität und Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Innovationsbereitschaft, erfüllt werden können. Doch die Europäisierung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft betrifft die Jugendlichen nicht nur im Bildungssystem, sondern in allen Lebensbereichen.

1. Familie

Gesellschaftliche Entwicklungen können nicht ohne Auswirkungen auf die Familie bleiben. Die EG-Kommission geht davon aus, daß die Vollendung des Binnenmarktes durch wirtschaftliche Umstrukturierungen, veränderte Arbeitsbedingungen, flexiblere Arbeitsformen und neue Anforderungen an Mobilität und Ausbildung „indirekt

¹⁹⁾ Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes (im folgenden zitiert als KOM), (85) 310, endg. F. v. 14. Juni 1985.

²⁰⁾ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat über die allgemeine und berufliche Bildung in der Europäischen Gemeinschaft, KOM, (89) 236, endg. F. v. 2. Juni 1989; vgl. auch KOM, (88) 280 endg. F. v. 18. April 1988.

das Leben der Familie beeinflussen²¹⁾ wird. Durch die Bildungsexpansion und Verzögerungen beim Übergang ins Erwerbsleben hat sich eine post-adoleszente Lebensphase herausgebildet, in der der beruflich-finanzielle Status weiterhin unsicher bleibt, wodurch der Prozeß der Ablösung von der Herkunftsfamilie verlängert wird²²⁾. Es ist denkbar, daß der Binnenmarkt mit seinen erweiterten Mobilitätschancen und -anforderungen den Prozeß der Ablösung des Jugendlichen vom Elternhaus künftig beschleunigen wird. Andererseits könnte die zunehmende Komplexität der europäischen Umwelt gerade eine Renaissance der Familie als Rückhalt, Bezugspunkt und Solidargemeinschaft bewirken.

Durch Beratung, Steuerung und Unterstützung übt die Familie einen bedeutenden Einfluß auf Bildungs- und Lebenspläne der Jugendlichen aus. Der Informationsstand der Eltern spielt dabei eine wesentliche Rolle. Eltern sind jedoch durch die zunehmende Komplexität der Gesellschaft häufig überfordert und nicht mehr in der Lage, ihren Kindern Informationen und Orientierungen zu geben, die der gesellschaftlichen Realität Europas entsprechen. Das Ziel der EG, Mobilität, Flexibilität und „Europafähigkeit“ der Jugendlichen zu fördern, müßte daher durch Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen unterstützt werden, die auf die Eltern ausgerichtet sind.

2. Schule

Das Binnenmarkt-Programm selbst enthält keine direkt auf den schulischen Bereich bezogenen Regelungen, doch setzt sich die Gemeinschaft zur Unterstützung der Binnenmarkt-Entwicklung für die Förderung der europäischen Dimension im Unterricht, des Fremdsprachenunterrichts und des Schüleraustauschs sowie für Kontakte zwischen Schule und Wirtschaft ein. Auf nationaler Ebene stellen sich vor allem folgende Aufgaben:

- Die „europäische Dimension“ im Schulunterricht sollte stärker mit konkreten Inhalten ge-

füllt werden und vor allem die Fächer Sozialkunde, Geschichte und Erdkunde prägen²³⁾.

- Die Kultusminister der Bundesländer müssen sich darauf verständigen, wie der Fremdsprachenunterricht in allen Schulformen verbessert werden kann, wobei die kleineren Gemeinschaftssprachen miteinzubeziehen sind.
- Die Appelle der Gemeinschaft, die Kooperation zwischen Schule und Arbeitswelt auf regionaler und lokaler Ebene zu fördern, bedürfen einer wirksamen Umsetzung²⁴⁾.
- Die umstrittene Frage einer Verkürzung der Gymnasialschulzeit von 9 auf 8 Jahre ist durch sorgfältiges Vergleichen mit den anderen EGländern, Berücksichtigung aller Argumente und praktische Schulversuche weiter zu klären.
- Um problemlose Schulwechsel und damit eine individuelle, begabungsorientierte Förderung zu gewährleisten, ist es gerade im Hinblick auf die erhöhten Qualifikationsanforderungen im europäischen Binnenmarkt notwendig, die horizontale und vertikale Durchlässigkeit des Schulsystems, auch zwischen allgemeinen und beruflichen Bildungsgängen, zu verbessern.

3. Hochschule

Im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Personenfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit gehört es zu den Zielen des Binnenmarkt-Programms, Mobilität und europäische Strukturen in der Wissenschaft zu fördern. Mit dem ERASMUS-Programm soll die Mobilität der Studenten in der EG wesentlich erhöht werden. Das COMETT-Programm fördert die grenzüberschreitende, technologische Kooperation von Hochschule und Wirtschaft. Beide Programme, 1987 angelaufen und bereits neu aufgelegt, stießen auf große Resonanz. Zur Erleichterung der Mobilität hat der Ministerrat im Dezember 1988 darüber hinaus eine Allgemeine Regelung zur Anerkennung von Hochschuldiplomen verabschiedet²⁵⁾. Auch ein Teil des 1990 angelaufenen LINGUA-Programms zur Fremdsprachenförderung bezieht sich auf den

²¹⁾ Mitteilung der Kommission über die Familienpolitik, KOM, (89) 363, v. 8. August 1989.

²²⁾ Vgl. Klaus Hurrelmann/Bernd Rosewitz/Hartmut K. Wolf, Lebensphase Jugend, Weinheim-München 1985, S. 39f.; Jürgen Zinnecker, Zukunft des Aufwachsens, in: Jens Hesse/Hans-Günter Rolf/Christoph Zöpel (Hrsg.), Zukunftswissen und Bildungsperspektiven, Baden-Baden 1988, S. 120, 128; Hans-Rolf Vetter, Veränderungen des Lebenslaufs Jugendlicher, in: Deutsches Jugendinstitut, Jahresbericht 1987, München 1988, S. 159.

²³⁾ Vgl. u. a. Harald Kästner, Für ein gemeinsames Konzept der europäischen Dimension in den Lehrplänen, in: Helmut Keim (Hrsg.), Die europäische Dimension in Unterricht und Schulpolitik, Stuttgart 1989, S. 96.

²⁴⁾ Vgl. Werner Lenke (Hrsg.), Qualified in Germany. Ein Standortvorteil der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988, S. 15.

²⁵⁾ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 19 vom 24. Januar 1989.

Hochschulbereich. Für eine Europäisierung der Hochschulen können EG-Programme jedoch nur Impulse geben. Abhängig ist die Entwicklung europäischer Strukturen vor allem von entsprechendem Engagement auf nationaler, regionaler und insbesondere auf Hochschulebene. Folgende Aufgaben stehen dabei im Mittelpunkt:

- Die Universitäten sind aufgefordert, eine ihren jeweiligen Ausgangsbedingungen und Interessen angepaßte EG-weite Kooperationspolitik zu entwickeln²⁶). Dabei sollte das traditionelle Dreieck Deutschland-Frankreich-Großbritannien nicht dominierend bleiben.
- Europäische Studieninhalte sollten stärker in die einzelnen Fachstudiengänge integriert werden, um möglichst jedem Studenten Grundkenntnisse der europäischen Strukturen, seiner institutionellen, rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensumwelt zu vermitteln; Fremdsprachenunterricht könnte in möglichst viele Studiengänge als Pflicht- oder Wahlfach integriert werden.
- Das relativ hohe Berufseintrittsalter der bundesdeutschen Universitätsabsolventen - mit 28,3 Jahren einige Jahre über dem EG-Durchschnitt - hat die Forderung nach einer Kürzung der Studienzeiten immer lauter werden lassen. Dies ist nur in einem langfristigen Prozeß zu erreichen²⁷).
- Die im Zuge der Binnenmarkt-Vollendung erhobene Forderung nach einer engeren inhaltlichen Klammer zwischen Hochschule und Berufswelt muß sich auch in entsprechenden Strukturen niederschlagen. In eine verstärkte Zusammenarbeit der Hochschulen mit ihrem ökonomischen Umfeld sollten gerade kleine und mittlere Unternehmen einbezogen werden.

4. Duales System

Dem dualen System der Berufsausbildung verdankt die Bundesrepublik Deutschland einen hohen Standortvorteil: Die Qualität der deutschen

Berufsausbildung wird international hoch eingeschätzt, da die Verbindung von berufspraktischem Lernen und ergänzendem Schulbesuch einen relativ hohen Ausbildungsstandard mit breiter praktischer Qualifikation ermöglicht²⁸). Die EG verfolgt in diesem Bereich im Rahmen der Binnenmarkt-Vollendung zwei Hauptziele: Zum einen soll die Berufsausbildung allgemein auf einen höheren Stand gebracht werden, um den angehenden Arbeitnehmern bessere Chancen zu eröffnen und um die im Binnenmarkt benötigten Qualifikationen zu sichern; zum anderen sollen auch im Berufsausbildungssystem die Voraussetzungen für spätere berufliche Mobilität geschaffen werden. Diesen Zielen dienen das PETRA-Programm zur Ausbildung und Vorbereitung der Jugendlichen auf das Erwachsenen- und Erwerbsleben, das EUROTEC-NET-Programm zur Vorbereitung der Jugendlichen auf den Umgang mit neuen Datenverarbeitungs- und Informationstechnologien sowie die Bemühungen um eine gegenseitige Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise. Das Fremdsprachenprogramm LINGUA ist zum größten Teil der Berufsausbildung gewidmet.

Bei Austauschprogrammen sind Lehrlinge jedoch im Vergleich zu Schülern und Studenten bislang vernachlässigt worden. Hier könnte durch Kooperation und Partnerschaften europäischer Unternehmen Abhilfe geschaffen werden. Im dualen System müssen die notwendigen Voraussetzungen zur Überwindung sprachlicher, kultureller und sozialer Schranken geschaffen werden. Im Binnenmarkt ist außerdem eine breite, vielseitig verwendbare berufliche Grundausbildung notwendig. Diese ist nur zu erreichen, wenn Betriebe und Berufsschulen eng zusammenarbeiten und Lehrinhalte gemeinsam abstimmen. Aufgrund der Attraktivität des dualen Systems ist es denkbar, daß sich verstärkt auch Jugendliche aus anderen EG-Ländern in der Bundesrepublik um eine Lehrstelle bewerben. Möglicherweise werden sich Firmen und Betriebe auch ganz gezielt um Auszubildende aus anderen Mitgliedstaaten bemühen, um sich auf diese Weise Nachwuchskräfte heranzuziehen, die besonders gut in der wirtschaftlichen Kooperation auf europäischer Ebene einsetzbar sind.

5. Arbeitswelt

Die mit dem Binnenmarkt-Projekt angestrebte Europäisierung der wirtschaftlichen Strukturen be-

²⁶) Vgl. Frans Peter Küpper (Taskforce Humanressourcen der EG-Kommission), Vortrag „European Single Market in 1992. What is happening to Higher Education“, Universität Trier, 28. August 1989.

²⁷) Vgl. zu dieser Problematik: Deutscher Hochschulverband (Hrsg.), Verkürzung der Studienzeiten. Vorschläge und Stellungnahmen - eine Dokumentation, Forum des Hochschulverbandes Heft 44, Bonn 1988; Christoph Helberger/Thomas Kreimeyer/Jutta Rübiger, Studiendauer und Studienorganisation im interuniversitären Vergleich, Studien zu Bildung und Wissenschaft, Bd. 72, Bonn 1988.

²⁸) Vgl. Reinhard Zedler, Standortvorteil: Berufsausbildung, in: W. Lenske (Anm. 24), S. 77f.; Rolf Raddatz, Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Für den EG-Binnenmarkt gut gerüstet, in: Wirtschaft und Berufserziehung, 8 (1989), S. 232.

rührt vor allem den Bereich der Arbeitswelt. Junge Arbeitnehmern eröffnen sich neue berufliche Möglichkeiten, doch müssen sie sich auch auf neue Anforderungen vorbereiten und der Konkurrenz aus dem Ausland stellen. Mit der zunehmenden Verflechtung der europäischen Wirtschaft zeichnet sich ab, daß Fremdsprachenkenntnisse, Auslandserfahrung und Kenntnisse über die Rechts-, Steuer- und Abgabensysteme, Märkte und Produktionsmöglichkeiten in anderen EG-Staaten immer wichtiger werden. Die internationale Einsatzfähigkeit und -bereitschaft einer Arbeitskraft entwickelt sich zu einem zentralen Kriterium auf dem Stellenmarkt²⁹). Um die Mobilität zu fördern, bemüht sich die EG bei allen Berufen um eine gegenseitige Anerkennung. Außerdem unterstützt sie mit ihrem Austauschprogramm für junge Arbeitnehmer die Vorbereitung der bereits in die Arbeitswelt integrierten Jugendlichen auf den gemeinsamen Binnenmarkt. Jugendliche gehören zu den verhandlungsschwachen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt. Flexibilisierungsmaßnahmen wirken sich für sie besonders stark aus, so daß gerade junge Arbeitnehmer von den möglicherweise negativen Folgen der Binnenmarktvollendung betroffen sein werden. Es ist zu prüfen, wie durch Arbeitsrecht und Sozialgesetzgebung ein angemessener Schutz auch der jungen Arbeitnehmer erreicht werden kann, besonders bei neuen Beschäftigungsformen³⁰).

6. Jugendarbeitslosigkeit

Im Mittelpunkt jugendpolitischer Initiativen in der EG steht das Problem der Jugendarbeitslosigkeit. Die Gemeinschaft bekämpft die Jugendarbeitslosigkeit vor allem auf drei Ebenen: durch die Förderung neuer Arbeitsplätze, durch die Verbesserung der Ausbildung und durch die Erleichterung des Übergangs in das Erwerbsleben. Kurzfristig wird aufgrund von Umstrukturierungs- und Rationalisierungsprozessen in einem Klima des verschärften Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt allerdings mit Arbeitsplatzverlusten gerechnet. Da die Jugendlichen zu den von Arbeitslosigkeit bedrohten und von wechselnden Arbeitsverhältnissen be-

troffenen Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt gehören, werden gerade sie die Tendenzen der Beschäftigungsentwicklung besonders zu spüren bekommen. Ein schwieriges Problem ist die Mobilität junger Arbeitsloser³¹). Auslandsaufenthalte sind ihnen nur in Ausnahmefällen möglich. Obwohl sie mittlerweile in Austauschprogramme einbezogen werden – etwa in das EG-Austauschprogramm für junge Arbeitnehmer und in die Programme des Deutsch-Französischen Jugendwerks – besteht für sie in noch größerem Maße als für Lehrlinge und junge Arbeitnehmer die Gefahr, daß ihnen die neuen Möglichkeiten, die der europäische Binnenmarkt eröffnet, verschlossen bleiben.

7. Außerschulische Bildung, Freizeit und Kultur

Die außerschulische Bildung erhält durch die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wachsende Bedeutung, denn hier kann viel flexibler auf neue Herausforderungen reagiert werden als im eher statischen traditionellen Bildungswesen. Notwendig sind Informationsangebote, die die Europäische Gemeinschaft und den Binnenmarkt für Jugendliche anschaulich und konkret faßbar machen. Sie sollten zur kritischen Auseinandersetzung, zu Eigeninitiative und Aktivität anregen. Da die europäische Lebensumwelt für den Alltag der Jugendlichen immer wichtiger wird, ist auch zu überlegen, mit welchen Angeboten, Programmen und Veranstaltungen Jugendorganisationen, Reiseveranstalter, Sportclubs, Musikinstitute etc. die europäische Dimension noch mehr als bisher berücksichtigen können. Hier kann beispielhaft auf Gemeinschaftsaktionen verwiesen werden, insbesondere auf das breit angelegte, 1988 angelaufene Programm zur Förderung des Jugendaustauschs „Jugend für Europa“, aber auch auf Initiativen im Gemeinschaftssport, kulturelle Aktionen und die Einführung eines europäischen Jugendausweises. Im Konsum- und Mediensektor haben Jugendliche eine relativ große Eigenständigkeit entwickelt³²). Der europäische Binnenmarkt wird für Jugendliche auch in ihrer Eigenschaft als Konsumenten erfahrbar, in seinen positiven Auswirkungen – etwa zunehmende Produktivität, Preissenkungen – wie auch in seinen potentiellen negativen Folgen für den Verbraucherschutz.

²⁹) Vgl. u. a. Dieter Arnold, Das größere Europa – zwischen wirtschaftlichen Chancen und kulturellem Auftrag, in: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (Hrsg.), Aufbruch zum Binnenmarkt – Konsequenzen für Aus- und Weiterbildung, Köln 1988, S. 29.

³⁰) Vgl. New Forms of Work. Labour Law and Social Security Aspects in the European Community, hrsg. von der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburg 1988, S. 152 ff.

³¹) Vgl. Gerhard Dannemann, Barriers to Youth Mobility. Bericht für das Europäische Jugendzentrum Straßburg, 15. September 1988, S. 15; Annemarie La Rooy, Legal and administrative barriers to youth exchange in the European Community, Luxemburg 1986, S. 42.

³²) Vgl. K. Hurrelmann u. a. (Anm. 22), S. 66.

V. Schlußbemerkung und Perspektiven

Neue Chancen und neue Konkurrenz – das sind die zwei Seiten der zukünftigen Lebenswelt, die für Unternehmer ebenso gelten wie für Arbeitnehmer und Arbeitssuchende. Das Bildungswesen muß sich darauf einstellen³³). Die Jugendlichen müssen über den europäischen Integrationsprozeß ausreichend informiert werden, damit sie ihre persönliche Betroffenheit und ihre Chancen erkennen³⁴). Um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, sind zusätzlich zu den von der Gemeinschaft initiierten Programmen und Aktionen Anstrengungen der Mitgliedstaaten notwendig. Wie im Beschäftigungssystem wird es auch im Bildungs- und Berufsausbildungssystem zu einer Intensivierung der Mobilität und damit des Wettbewerbs kommen. Bildungseinrichtungen werden europaweit in Konkurrenz zueinander treten. Insgesamt ist eine Annäherung der Bildungssysteme wahrscheinlich. Es geht allerdings nicht um eine Harmonisierung oder Europäisierung der historisch gewachsenen nationalen Bildungs- und Ausbildungssysteme³⁵). Doch muß ihre Komplementarität, ihre gegenseitige Durchlässigkeit gefördert werden, um das Ziel der Freizügigkeit auch im Bildungsbereich zu unterstützen. In der Diskussion über notwendige Anpassungen im Bildungs-

bereich sollten jedoch nicht nur marktorientierte Gesichtspunkte eine Rolle spielen.

Die konkreten Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes für die junge Generation werden sich zum Teil erst im Laufe der Entwicklung abzeichnen. Heute mangelt es auch noch an einer konkreten Skizzierung des Handlungsbedarfs, an Strategien der Betroffenen und nicht zuletzt an Informationen für einen europäischen Vergleich und eine realistische Einschätzung der Lage. Es wird viel erwartet von der Jugend. Die Gesellschaft ihrerseits muß darauf achten, daß die Jugendlichen nicht überfordert werden, etwa durch zunehmenden Leistungsdruck. Die rückläufige demographische Entwicklung darf nicht dazu führen, daß Probleme der jungen Generation weniger Beachtung finden. Die Vollendung des Binnenmarktes erfordert im Gegenteil eine neue Qualität der Förderung, Betreuung und Integration der jungen Generation – im besonderen Maße für die Jugendlichen aus den fünf neuen Bundesländern. Existenzprobleme der Jugend sollten sensibel registriert werden, denn Jugendprobleme sind Probleme der Gesellschaft, die Jugend ist gewissermaßen ihr „neuralgischer“ Punkt. Im Rahmen des Binnenmarkt-Projekts, das Lebens- und Arbeitsbedingungen der europäischen Bürger verbessern soll, wird die junge Generation zum Prüfstein für die Fähigkeit zur Zukunftsbewältigung³⁶).

³³) Vgl. Rita Baur/Heimfrid Wolff/Peter Wordelmann, Herausforderungen des europäischen Binnenmarktes für das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1991.

³⁴) Vgl. KOM, (90) 469, endg. F. v. 15. Oktober 1990.

³⁵) Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000“, Deutscher Bundestag, Ds. 11/7820 v. 5. September 1990, S. 132ff.

³⁶) Vgl. Werner Weidenfeld, Die Jugend und die Europäische Einigung, in: Außenpolitik, 39 (1988) 3, S. 226; Ulrich Hermann u. a., Jugend, Jugendprobleme, Jugendprotest, Stuttgart u. a. 1982, S. 26.

Föderalismus und Subsidiarität

Betrachtungen zu einer deutschen und europäischen Frage

I.

Im Zuge der Einheit Deutschlands ist eine neue föderale Aufbruchsstimmung entstanden. Mit dem Ende der SED-Parteidiktatur ist in Ostdeutschland auch der Stern des staatlichen Zentralismus untergegangen. Schon bald nach Ausbruch der „friedlichen Revolution“ war der Ruf nach einer raschen Wiedereinführung der Länder laut geworden, die durch die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) zwar 1946 geschaffen worden waren, alsbald aber dem Zentralismus der Einparteiendiktatur und ihres monolithischen Staatsverständnisses weichen mußten: Am 23. Juli 1952 hatte die DDR-Regierung das „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweisen der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik“ erlassen. Hinter dem euphemistischen Titel verbarg sich die Zwangsforderung zur Selbstauflösung. Die Länder mußten Bezirke gründen und diesen ihre Kompetenzen übertragen. De jure wurden die Länder nie aufgelöst, aber in den Verfassungen der DDR von 1968 und 1974 wurden sie schlichtweg nicht mehr erwähnt.

Bei den Diskussionen in Ostdeutschland über die Wiederbelebung der Länder waren im wesentlichen drei Argumentationsebenen maßgeblich, die freilich wechselseitig verwoben wurden:

- die historischen Begründungen verwiesen auf die föderalistischen Traditionen in Deutschland;
- die emotionalen Begründungen sahen die Wiedererrichtung der Länder als Bruch mit der künstlich aufkotroyierten „DDR-Identität“ und als Ausdruck eines freien Heimat- und Nationalgefühls;
- die politischen Begründungen verwiesen auf die gebotene Zerschlagung der SED-Apparate und auf die Funktionen neuer Länder beim Aufbau eines freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens.

Die friedliche Revolution von 1989 kehrte die Verhältnisse wieder um. Geradezu im klassischen Sinne des Revolutionsbegriffs – der revolvierenden

Rückkehr an den Ort ursprünglicher Freiheit¹⁾ – wurde rasch der Ruf nach einer Wiedereinführung der Länder laut.

Am 14. Oktober 1990, zwei Wochen nach Vollzug der staatlichen Einheit Deutschlands, war es soweit: Erstmals fanden wieder freie, allgemeine und gleiche Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen statt. Mit der Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990 wurde auch das Abgeordnetenhaus des Landes Berlin neu und frei gewählt. Schon am 9. November 1990 hatten sich die 16 Ministerpräsidenten in Berlin im Rahmen des Bundesrates erstmals seit der gescheiterten Münchner Konferenz vom 6. Juni 1947 wieder zu einer Sitzung treffen können. In den neu-alten Bundesländern ist mit dem Aufbau landespolitischer Strukturen begonnen worden. Damit soll eine neue Legitimation staatlichen Handelns gefunden werden, nicht weniger wie dies nach 1949 im Westen Deutschlands der Fall war. Wilhelm Röpke, skeptisch gegenüber jedem Staatsgebilde, sprach damals von einer „Dezentralisation des Mißtrauens gegenüber der unpersönlichen Kollektivität der natürlichen Stufenfolge von unten nach oben“²⁾. Im Laufe der Jahre verbreitete sich in der Bundesrepublik indessen immer stärker ein unitarischer Zug, nicht zuletzt aufgrund des in Artikel 72, 3 des Grundgesetzes angelegten Ziels, demzufolge die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Land sichergestellt werden müsse.

Schon 1962 hatte der Staatsrechtler Konrad Hesse den Begriff des „unitarischen Bundesstaates“ geprägt, um damit die Ausdehnung der Bundeskompetenzen zu benennen³⁾. In den siebziger Jahren deuteten der Politikwissenschaftler Fritz Scharpf und andere die nach Artikel 91 des Grundgesetzes

¹⁾ Vgl. Karl Griewank, *Der neuzeitliche Revolutionsbegriff*, Frankfurt/M. 1969.

²⁾ Zit. bei Ernst Deuerlein, *Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, München 1972, S. 246.

³⁾ Vgl. Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962.

anschwellenden Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben als „Politikverflechtung“⁴⁾). Der Historiker Thomas Nipperdey kam schließlich zu Beginn der achtziger Jahre in einer Darstellung der geschichtlichen Bedeutung des Föderalismus für die Deutschen zu der nüchternen Bilanz: „Die Bundesrepublik ist seit 1949 unitarischer geworden ... Die Gesetzgebung hat sich immer mehr, und anders als die Verfassungsgeber wohl meinten, auf den Bund verlagert ... Primär wird die Funktionsfähigkeit. Der traditionelle Föderalismus tendiert dahin, sich in einen funktionalen Föderalismus zu verwandeln.“⁵⁾

Kann dieser Entwicklung durch die Erweiterung des Föderalismus im vereinten Deutschland entgegengewirkt werden? Indizien mögen dafür sprechen: So hatten die alten Länder im Westen Deutschlands alsbald – sekundiert von Staatsrechtslehrern – ihre Stimme erhoben, um bei den Staatsverträgen und den anderen Schritten zur Vereinigung Deutschlands mitzureden⁶⁾. Der neue, erweiterte Bundesrat hat begonnen, auf seine verfassungsrechtliche Rolle hinzuweisen. Er wird sein Gewicht auf die politische Waagschale zu legen wissen⁷⁾.

Zweifellos stellt der zweigliedrige deutsche Bundesstaat nach der Vereinigung mehr dar als eine geographische Erweiterung der alten Bundesrepu-

blik, auch wenn deren Name erhalten bleibt. Probleme sind schon heute beispielsweise im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 des Grundgesetzes erkennbar. Dabei geht es um den Willen zur und um die Einsicht in die gebotene Solidarität unter den Ländern, ja unter allen Deutschen. Diese Bewährungsprobe ist noch längst nicht bestanden. Entscheidender aber noch könnte sich eine Ambivalenz zwischen dem Föderalismusgedanken und dem Grundgesetzziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auswirken. Der Neuaufbau in den ostdeutschen Bundesländern muß geradezu zwangsläufig zu starken und über einige Jahre anhaltenden Bundesinterventionen führen. Was im Sinne der Unterstützung gemeint ist, kann mit Auswirkungen auf den ostdeutschen Föderalismus verbunden sein, wie dies auch im Westen Deutschlands erfahren wurde: in Richtung einer Fortsetzung des unitarischen Zuges und damit, so paradox es klingen mag, eines schwachen Föderalismus zum Wohle der neuen Länder. Diese werden sich politisch dagegen zur Wehr setzen, aber ihr finanzieller Spielraum wird dem neuen Selbstbewußtsein und Eigenwillen nur in engen Grenzen entsprechen können. Darin zeigt sich, daß der Föderalismus ein historischer, immer wieder Wandlungen unterworfenen Begriff ist, der keineswegs eindeutig und statisch über die Zeiten hinweg bestehen kann. Dies bestätigt sich im Blick auf seine ideengeschichtlichen Wurzeln.

II.

Dabei ist die Betrachtung der Antike zunächst weniger klärend und orientierend als dies für andere Topoi der Ideengeschichte – namentlich für den Begriff der Polis und jenen der Demokratie – gelten kann. Etymologisch gibt der lateinisch-römische Begriff „foedus“ die Richtung: Bund, Bündnis. Die im Imperium Romanum als bündnisfähig anerkannten Stammeseinheiten hießen „foederati“. Umstritten ist unter Althistorikern geblie-

ben, ob die griechisch-hellenistische Zeit bereits den Bundesstaat gekannt hat. Was im Blick auf die Antike bleibt, ist aber die Erkenntnis, daß das bündische Prinzip Griechen wie Römern bereits bekannt gewesen ist.

Auf der Suche nach Spuren des Föderalismus im Mittelalter stößt man auf die Kernfrage des Verhältnisses von Einheit und Vielfalt bei jenen organischen Auffassungen, die das Gemeinwesen insgesamt – von der Familie über die Stände bis hin zum Staat und seinen Institutionen – stufenartig gliederten und im Prinzip bis zum Beweis des Gegenteils den Vorrang der jeweils kleineren Einheit dachten⁸⁾. Thomas von Aquin, Dante Alighieri oder Engelbert von Admont (1250-1331) sind zu nennen; mit anderen Denkern des 13. und 14. Jahrhunderts beschrieb Engelbert den Kaiser als zuständig für die Verwirklichung der allgemei-

⁴⁾ Vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung – Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.

⁵⁾ Thomas Nipperdey, Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: ders., Nachdenken über die deutsche Geschichte, München 1986, S. 101 ff.

⁶⁾ Vgl. Walter Schmitt Glaeser, Die Stellung der Bundesländer bei einer Vereinigung Deutschlands, Berlin 1990.

⁷⁾ Vgl. das Plädoyer von Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV., Karlsruhe 1990, S. 688 ff.

⁸⁾ Vgl. E. Deuerlein (Anm. 2), S. 22 ff.

nen Glückseligkeit, die Staaten als verantwortlich für die Erfüllung der Glückserwartungen der einzelnen Völker. Im organischen Denken der Scholastik und der Frührenaissance verbanden sich staatsrechtliche Überlegungen mit der Wiederentdeckung des einzelnen und mit den gesellschaftlichen, ja auch ökonomischen Dimensionen des föderalen Prinzips.

Die alte Schweizer Eidgenossenschaft, der Form nach 1291 als Landfriedensbündnis konstituiert, entsprach eher einer Konföderation des Gewissens, einer zunächst losen Vereinigung unterhalb dessen, was heute als Staatenbund bezeichnet werden würde; der Schweizer Historiker Richard Feller sprach von einem „Bundesverein“⁹⁾. Die Idee des Föderalismus erhielt erst im Gefolge der Föderaltheologie und ihrer Einflüsse im 16. Jahrhundert eine neue, qualitativ bedeutsame Dimension. Im Anschluß an die innerreformatorischen Auseinandersetzungen wurde die Bundesidee in ihrer säkularisierten Form zu einem konstitutiven Teil des politischen Denkens.

Der aus Günzburg stammende Franziskaner Johannes Eberlin, der sich 1521 der reformatorischen Bewegung anschloß, publizierte im gleichen Jahr seinen utopischen Staatsroman „Die 15 Bundesgenossen“, in dem er föderative und subsidiäre Gedanken hinsichtlich der Stellung der Vogteien und Gemeinden aufeinander bezog.

Die entscheidende Systematisierung der Föderalismus-Idee und ihre Verbreitung in Deutschland gelang jedoch Johannes Althusius (1557–1638). In seinem Hauptwerk „Politica methodice digesta“ (1603) entwickelte Althusius ein „System föderativer Auffassungen“¹⁰⁾. Sein Denken war Ausdruck einer klaren Absage an die konzentrierte, zentralisierte Souveränitätsauffassung, wie sie bei Jean Bodin (*De la république*, 1576) ihre ausgeprägte Formel gefunden hatte. Althusius stellte ihm den Gedanken eines gegliederten Gesellschaftskörpers entgegen, den er als „consociatio“ verstand.

Weiterentwickelt und politisch ausgefeilt wurde die Föderalismus-Idee in der Bundesstaats-Formel des Hannoverschen Geheimen Rates und Vizekanzlers Ludolph Hugo (1630–1704). In seiner „Dissertatio de statu regionum Germaniae“ von 1661 führte er den Begriff des zusammengesetzten

Bundesstaates ein¹¹⁾. Föderalismus und der Bundesstaat als sein staatsrechtlicher Anker wurden aufeinander bezogen. Hugo unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat auf der Grundlage des Vergleiches historischer Erfahrungen – vom Achäischen Bund bis hin zur Struktur der deutschen Territorialstaaten seiner Zeit. Im Staatenbund würden die Mitglieder ihre Souveränität und Unabhängigkeit beibehalten; im Bundesstaat werde die Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und den Einzelstaaten aufgeteilt. Mit Hugos bundesstaatlicher Deutung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation als Zwischenform zwischen Einzelstaat und Staatenverein wurde die bis dahin gültige Auffassung angegriffen, es könne nur Staaten oder Staatenvereine geben. Hugos Gedanken wurden abgewehrt mit den gängigen Argumenten Jean Bodins oder auch Thomas Hobbes': Zur Erhaltung des Friedens seien die Souveränität und Einheit der Staatsgewalt unteilbar.

Die Quadratur des Kreises – ein Staat, der in sich mehrere Staaten enthält – gelang theoretisch wie praktisch im Zeichen jenes Pragmatismus, der die amerikanische Ideengeschichte prägt und sich gerade in den USA immer wieder in der konkreten politischen Aufgabe bewährt hat und bewährt. Als freie Menschen waren die Pilgerväter und alle anderen weißen Kolonisten nach Nordamerika gekommen und freie Menschen wollten sie bleiben. Jede Kolonie gab sich ihre eigene Verfassung und lebte aus ihrem eigenen Selbstverständnis. Es war ein Weg der Umwege, bis 1781 endlich die Konföderation der Vereinigten Staaten mit der ersten Konföderationsverfassung auf amerikanischem Boden entstehen konnte.

1787 rief der Kongreß eine Staatenvertretung nach Philadelphia ein, um die Konföderation neu zu organisieren. Ziel war die Durchsetzung einer stärkeren Zentralgewalt mittels einer neuen Verfassung.

Bemerkenswert im Vergleich zwischen der Entstehung des amerikanischen Bundesstaates, des ersten modernen Staatstypus dieser Art, und – um einen großen Sprung zu machen – der Einführung von Ländern auf dem Gebiet der früheren DDR ist, daß die Beziehung von Zentralgewalt und Einzelstaatlichkeit gewissermaßen gegenläufige Wege nahm. Während in den USA Föderalismus hieß, einen Bundesstaat durch Staatenzusammenschluß herzustellen, stand in Ostdeutschland die Zerschlagung des Zentralstaates und die dezentralisierende Rückführung politischer Entscheidungs-

¹¹⁾ Vgl. E. Deuerlein (Anm. 2), S. 39 ff.

⁹⁾ Vgl. ebd., S. 30.

¹⁰⁾ Vgl. ebd., S. 35; Johannes Althusius, *Politica methodice digesta*, deutsche Teilübersetzung in: Erik Wolf, *Quellenbuch zur Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*, Frankfurt/M. 1949, S. 102 ff.

macht in die neuzubildenden Strukturen eines rechtsstaatlichen, föderalen Bundesstaates auf der Tagesordnung.

Von zwei so unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Betrachtungswinkeln dennoch zum gleichen Ziel gelangen zu wollen – dies gibt Zeugnis von der inneren Dynamik und Offenheit des Föderalismus-Begriffs. Daß auch im vereinten Deutschland das Ringen zwischen den föderalen und den unitarischen Polen des Bundesstaates anhalten wird, steht nach allen Erfahrungen mit der Bonner Demokratie zu vermuten.

Der Föderalismus-Begriff ist nicht vor grundsätzlichen Problematisierungen gefeit geblieben. Am fundamentalsten war wohl jener Ansatz der Kritik, der Gegensätze, wenn nicht sogar Unvereinbarkeiten zwischen Föderalismus und Demokratie zu konstruieren suchte. Möglich konnte dieser auf den ersten Blick überraschende Vorwurf indessen nur dort werden, wo eine überdehnte Definition beider Begriffe zugrundegelegt wurde: wo der Föderalismus als eine Methode gesehen wurde, den Willen des Volkssouveräns durch die Mitsprache von Einzelgliedern bei der Entscheidungskompetenz des Bundes zu unterlaufen und auszuhehlen, und wo Demokratie im Sinne der Vorstellungswelt der Französischen Revolution als nationale Demokratie einer „république une et indivisible“ aufgefaßt wurde, die keine Gewaltenteilung durch anderweitige, gewissermaßen nachgeordnete Ebenen des Staatsaufbaus dulden könne.

In diesem Sinne geriet der Föderalismus beispielsweise in Carl Schmitts „Verfassungslehre“ von 1929 ins Feuer der Kritik. Dort rief er die „homogene Einheit des Volkes“ an, die in der natürlichen Entwicklung der Demokratie liege und die dem „Schwebezustand des Nebeneinanderbestehens von Bund und politisch-selbständigen Gliedstaaten“ mit dem Recht eines Naturgesetzes zugunsten „einer durchgängigen Einheit“ ein Ende bereiten werde¹²). Mit seinem nationalstaatlichen Monismus legte Schmitt nicht nur die Axt an das föderale Prinzip, sondern in der letzten Konsequenz nicht weniger an den gewaltenteiligen Charakter der Demokratie. Sub specie libertatis ergänzen und bereichern sich föderale und demokratische Gedanken wechselseitig. Das Plädoyer für diese Sichtweise muß die machthemmenden Wirkungen und die ordnenden Funktionen des Föderalismus anführen: Im föderalen Bundesstaat Bonner Zuschnitts werden Opposition und Gewaltenteilung aufgrund der Länderexistenz nicht nur horizontal,

sondern über die Mitgestaltungsrechte der Länder im Bundesrat auch vertikal gefördert.

Gewiß zutreffend ist der Einwand, der Föderalismus erhöhe die Komplexität eines politischen Systems. Mit Argumenten gegen seine Wirkweise indessen auf einen demokratiesschwächenden oder sogar demokratieunterlaufenden Zug des Föderalismus zu schließen, erscheint wenig überzeugend¹³). Friktionen mögen nicht auszuschließen sein. Als Wilhelm Grewe 1948 von „Antinomien des Föderalismus“ sprach, wollte er mit Blick auf die Weimarer Erfahrungen vor der parteipolitischen Instrumentalisierung der Länderbefugnisse zum Schaden der Kompetenzen des Bundes warnen¹⁴). Diese Argumentation ließe sich indessen – zumal vor dem Hintergrund der Erfahrungen von vier Jahrzehnten Bundesrepublik Deutschland – genau umkehren: Die Erweiterung der Mitgestaltungsmöglichkeiten erhöht den Zwang zum Kompromiß zwischen Ländern mit unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheit, fördert damit die Anerkennung des politischen Systems an sich und lockert die starre innere Ordnung der Parteien. Sie sehen sich nicht selten den rationalisierenden Wirkungen einer Situation gegenüber, in der ein Denken in Bundes- beziehungsweise Länderkategorien die starre parteipolitische Fixierung zerbrechen läßt. Damit wird die Kompetenz zur Problemlösung gewiß erhöht. In diesem Sinne ist der Föderalismus auch nach der Vereinigung Deutschlands nicht nur verfassungsgewollt, sondern auch politisch unverzichtbar¹⁵).

Das entscheidende Argument für die Nähe von Demokratie und Föderalismus übermittelte dabei weniger die politische Theorie als die lebendige Wirklichkeit: Es konnte kein Zweifel sein, daß in der ehemaligen DDR der Ruf nach Demokratie und jener nach Föderalismus nahezu gleichzeitig erhoben worden sind. Indem Demokratie wie Föderalismus die politischen Teilhabemöglichkeiten fördern, steigern sie die Chancen eines politischen Systems, von der Bevölkerung auch tatsächlich angenommen zu werden. Auf dem Weg zur deutschen Einheit stellte sich der Föderalismus-Gedanke in Ostdeutschland zugleich in den Dienst von Demokratie und Nation.

¹³) Vgl. Josef Isensee, Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 115 (1990) 2, S. 248 ff.

¹⁴) Wilhelm Grewe, Antinomien des Föderalismus, in: Recht der Zeit, (1948) 3, S. 3 ff. Vgl. auch Ernst-Wolfgang Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, in: Festschrift für Fritz Schäfer, Opladen 1980, S. 182 ff.

¹⁵) So W. Schmitt Glaeser (Anm. 6), S. 49.

¹²) Carl Schmitt, Verfassungslehre, Berlin 1954³, S. 388.

III.

Bundespräsident Richard von Weizsäcker hat betont, daß der Föderalismus „unserem nationalen Bewußtsein seine eigene Qualität und Wärme“ gebe und verwies damit über den verfassungspolitischen und staatsrechtlichen Zusammenhang weit hinaus auf die soziologisch-kulturelle Dimension des Föderalismus-Begriffs: „Er prägt das Lebensgefühl der Menschen in Deutschland. Er ist eine Quelle der Kraft und ein charakteristischer Beitrag der Deutschen in Europa.“¹⁶⁾ Bereits bei Althusius war angeklungen, daß der Föderalismus als gesellschaftliches Gestaltungsprinzip ursprünglicher war als in seiner politischen Bedeutung. Als „eine ins Politische vordringende Soziallehre“¹⁷⁾ muß der Föderalismus aber auch und vor allem zum Subsidiaritätsgedanken in Bezug gesetzt werden.

Das Subsidiaritätsprinzip beschreibt die Zuordnung von Einheiten und Tatbeständen des Lebens. Seine lateinische Wurzel „subsidiuum“ verweist auf den Gedanken der Hilfestellung, welcher gegenüber kleineren Einheiten zum Tragen kommen soll, um diese lebensfähig zu erhalten und in ihren Möglichkeiten zu stärken. Die neuzeitliche Definition und Deutung des Subsidiaritätsprinzips entstammt der katholischen Soziallehre. Getreu dem sozialphilosophischen Grundsatz, wonach die Gesellschaft für den einzelnen da sei, nicht aber umgekehrt, hatte Papst Johannes XXIII. in seiner Sozialzyklika „Mater et Magistra“ (1961) auf klassische Weise den personalen Grundgedanken der katholischen Soziallehre formuliert, derzufolge „der Mensch der Träger, Schöpfer und das Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen“ sei¹⁸⁾. Dies folge aus der Gottebenbildlichkeit des Menschen und aus seiner personalen Verantwortungsfähigkeit gegenüber seinem Schöpfer und seinen Mitmenschen.

Mit „Mater et Magistra“ war auch jenes päpstlichen Lehrschreibens gedacht worden, in welchem das Subsidiaritätsprinzip seine prägnanteste neuzeitliche Definition als oberste sozialphilosophische Norm für die Zuordnungsverhältnisse zwi-

¹⁶⁾ Richard von Weizsäcker, Rede bei der Verleihung der Berliner Ehrenbürgerwürde, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juni 1990, S. 10.

¹⁷⁾ Heinrich Oberreuter, Föderalismus, in: Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, Bd. 2, Freiburg 1986⁷, S. 632; vgl. auch Josef Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968.

¹⁸⁾ Johannes XXIII., Mater et magistra (1961), in: Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, Kevelaer 1976³, S. 259.

schen Menschen und menschlichen Gemeinschaften erhalten hatte: der Sozialzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI. aus dem Jahr 1931. Dort hatte der Papst es als konstitutiv bezeichnet, das Gemeinschaftsleben auch unter den Bedingungen der modernen arbeitsteiligen Welt und der Bedrohung des Menschen durch Vermassung und Anonymisierung so zu ordnen, daß der einzelne nicht zum vergemeinschafteten, austauschbaren Wesen werde. Der Papst ging noch einen gewichtigen Schritt weiter: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.“¹⁹⁾ Der Staat solle deshalb Angelegenheiten, die der einzelne oder kleinere Einheiten ebensogut zu bewältigen vermögen, diesen überlassen. Dies allein sei Ausdruck der sozialphilosophischen Grundgegebenheiten humanen Zusammenlebens: „Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“²⁰⁾

Das Subsidiaritätsprinzip konnte verstanden werden als Ausdruck der päpstlichen Sorge vor den sozialen Vermassungsvorgängen seiner Zeit. Es erwies sich als eine vorweggenommene Warnung vor der großen „totalitären Erfahrung“²¹⁾, die bald folgen und Europa im tiefsten Kern erschüttern sollte. Das Subsidiaritätsprinzip war aber nicht weniger und im eigentlichen Sinne ein zeitlos gültig formuliertes sozialphilosophisches Prinzip: Norm und Perspektive innerhalb der naturrechtlich fundierten katholischen Gesellschaftslehre.

„Quadragesimo anno“ – zur Erinnerung an die erste große Sozialzyklika eines Papstes, die 1891 von Leo XIII. vorgelegt „Rerum novarum“, verfaßt – stützte sich auf entschiedene Einflüsse deutscher Jesuiten. Auf Gustav Gundlach geht das Subsidiaritätsprinzip in seiner sozialphilosophischen Begründung zurück, den stärksten Einfluß auf die Komposition von „Quadragesimo anno“ muß man Oswald von Nell-Breuning zusprechen.

¹⁹⁾ Pius XI., Quadragesimo anno (1931), zit. ebd., S. 121.

²⁰⁾ Ebd.

²¹⁾ Vgl. Karl Dietrich Bracher, Die totalitäre Erfahrung, München 1987.

Der große alte Mann der katholischen Soziallehre, im August 1991 im Alter von 101 Jahren gestorben, hat Zeit seines langen Gelehrtenlebens immer wieder die Interpretation der katholischen Soziallehre und darin eingeschlossen das Subsidiaritätsprinzip maßgeblich befördert. In seiner Arbeit „Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität“²²⁾ unterschied von Nell-Breuning eine affirmative und eine negative Dimension des Subsidiaritätsprinzips: Es fordere den Vorrang der kleineren Einheit, wo immer möglich, und es untersage ihre Zurückdrängung, wo immer unbedeutend.

In der ihm eigenen Art unternahm Oswald von Nell-Breuning eine subtile definitorische Klärung des Begriffs und seiner Inhaltsmöglichkeiten. Das Subsidiaritätsprinzip entspringe der anthropologischen Erkenntnis, daß jeder menschliche und gesellschaftliche Zusammenschluß letztlich den Menschen zugute kommen solle, die sich zusammengefunden haben. Damit sei eindeutig die Zweckgerichtetheit des subsidiären Prinzips bezeugt: Als Unterscheidungsmerkmal dafür, ob die Tätigkeit einer Gesellschaft bzw. einer menschlichen Verbindung „hilfreicher Beistand für ihre Glieder ist oder die Glieder nur belästigt“²³⁾, diene das Subsidiaritätsprinzip a priori zur Beurteilung anstehender Maßnahmen im Gefolge des Zusammenlebens. Bereits in der Familie werde einerseits keiner darin überfordert, etwas leisten zu müssen, was seine Kräfte und Möglichkeiten übersteige, erfahre aber andererseits alle denkbare Hilfe, um seine ihm möglichen Leistungen zu erbringen und seine Persönlichkeit bestmöglich zu entfalten – jedenfalls im Idealfall! Die Beurteilung dessen, was der einzelne selbst könne und was ihm von den Eltern abgenommen werde, müsse jeweils im Einzelfall geklärt werden. Die Entscheidung hänge von den anstehenden Tatsachen und den daraus zu folgernden Schlüssen ab. In diesem Sinne sei das Subsidiaritätsprinzip ein formales Kriterium, wirke jedoch als Maßstab der gebotenen, aber auch der zu begrenzenden Hilfestellung in viele Sachbereiche des Lebens zentral ein, wenn man es ernstnehme.

In einem weitergefaßten, auf die Gesamtheit der Gesellschaft bezogenen Sinne bleibt der Grundgedanke gültig: Hilfestellungen zugunsten der Entfaltung aller Beteiligten, um so das Ganze zum Blühen zu bringen. Das Subsidiaritätsprinzip be-

schreibt den gesellschaftlichen Aufbau im Sinne einer Stufenfolge. Perspektive der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sei daher nicht die Abschaffung des Gemeinwesens – sei es die Familie, sei es der Staat –, sondern ihre Festigung durch Konzentration auf das Wesentliche. In diesem Sinne berühren sich Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, die andere konstitutive Norm der katholischen Soziallehre. Man könnte zugespitzt formulieren, daß es um Subsidiarität aus Solidarität geht. Jedenfalls soll mit der Bestimmung der Zuständigkeit im Sinne des Subsidiaritätsprinzips der innere Aufbau der Struktur der Gemeinschaft im Sinne der Solidarität gefördert werden.

In einer politischen Wendung stellte Oswald von Nell-Breuning den Bezug zwischen Subsidiaritätsprinzip und der Idee des Föderalismus her. Die Mehrstufigkeit der staatlichen Ordnung spiegele den doppelten Gedanken wider, den er für das Subsidiaritätsprinzip als konstitutiv angesehen hatte: einerseits die Sicherung echter Selbstverwaltung kleinerer Einheiten, andererseits ihre Verbindung mit den übergeordneten Einheiten im Sinne einer Stufenfolge. In einem weitgefaßten, nicht die konkreten staatsrechtlichen Implikationen des Föderalismus berührenden Sinne, könne man den Föderalismus als „die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips im staatlichen Leben“ verstehen²⁴⁾ – Föderalismus also als angewandtes Subsidiaritätsprinzip.

Der Föderalismus sei im Subsidiaritätsprinzip enthalten, beide seien aber nicht identisch, da der Föderalismus in seiner staatsrechtlichen Konkretion nicht zwingenderweise die einzige Form der Ordnung eines Staates sei, die dem Subsidiaritätsprinzip entspreche. Auch einstufige Staaten könnten subsidiär geordnet sein²⁵⁾. Die enge Berührung beider Prinzipien – dem Föderalismus als verfassungspolitische Konkretion einer Struktur von Aufgaben und dem Subsidiaritätsprinzip als Strukturprinzip zur Beurteilung der Zuordnung von Aufgaben – läßt davon sprechen, daß sie sich begünstigen, ohne deckungsgleich zu sein.

Für Oswald von Nell-Breuning reichte die Wirkung des föderalen Gedankens über die innere Ordnung Deutschlands hinaus in den europäischen Raum hinein. Auch für die Ordnung Europas gelte, daß „das, was nur von einer übergeordneten europäischen Instanz geleistet werden kann, in die Hände einer solchen gelegt werde“²⁶⁾. Dies ent-

²²⁾ Oswald von Nell-Breuning, *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität* (1968), Neuaufgabe Freiburg 1990.

²³⁾ Ebd., S. 81.

²⁴⁾ Ebd., S. 132.

²⁵⁾ Vgl. ebd., S. 133.

²⁶⁾ Ebd., S. 132.

spreche dem subsidiären Gedanken und dem Föderalismus-Konzept nicht weniger, wie es auch gelte, beide Prinzipien nach unten durchgreifen zu lassen.

In einem „Europa der Europäer“, „einigermaßen vergleichbar mit anderen politischen Großgebilden kontinentalen Ausmaßes“²⁷⁾ dürfe die Zentralisierung von Aufgaben nicht dort ansetzen, wo die unteren Einheiten – zu denken ist an die traditionellen Nationalstaaten nicht weniger als an Regionen, Provinzen, Bundesländer und Gemeinden bzw. Städte – ebensogute Leistungen erbringen können. Wohl aber gehe es um eine Zusammenfassung der europäischen Souveränitätsebene, dort, wo dies unabdingbar sei: „Die Souveränität – nach der überkommenen Vorstellung eine einschichtige Ebene – zieht sich wie ein Faltenbalg (Harmonika) auseinander, in beide Richtungen, sowohl nach oben als auch bis ganz nach unten“²⁸⁾.

Mit diesem Bild ist eine ebenso grundsätzliche wie weitsichtige Perspektive für den europäischen Einigungsprozeß gewiesen. Auch wenn die Erfahrungen des deutschen Föderalismus nur in den wenigsten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf korrespondierende Strukturen stoßen mögen: Hinsichtlich der weiteren Entwicklung der europäischen Integration weist der föderale Gedanke im Sinne seiner Deutung im Licht des Subsidiaritätsprinzips eine vorausschauende und der Vielfalt der Europäer entsprechende Perspektive. Der Gedanke eines föderalen Aufbaus der Europäischen Gemeinschaft gewinnt durch das Subsidiaritätsprinzip seine sozioethische Tiefe und Einbettung. Maßgeblich wird die Verwirklichung dieser Denkansätze bei der Umsetzung der Verfassungsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Weg zu einer wahrhaften Politischen Union²⁹⁾.

IV.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 haben sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf das Ziel einer Politischen Union eingeschworen. Wenngleich bis zur vollständigen Konkretion dieses großen Zieles noch ein weiter Weg zurückzulegen ist, so ist doch eine Richtung gewiesen, die in der Konsequenz der Römischen Verträge von 1957 angelegt ist. Mit ihnen war die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet worden „in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen“³⁰⁾. Das Ziel weist über eine Freihandelszone und einen losen konföderativen Zusammenschluß in die Richtung einer bundesstaatlichen Struktur, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die möglichen Entscheidungsprozesse auf der zentralen Ebene der EG strafft und den Erfordernissen anpaßt. Die Europäische Gemeinschaft hat im Zuge dieses Prozesses damit begonnen, zu einer Föderation eigenen „Typus einer rechtsverbindlichen, handlungsfähigen übernationalen Institution“ heranzuwachsen³¹⁾.

Zwei Dimensionen verdienen es, bei den Überlegungen um die Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft während der neunziger Jahre besonders beachtet und gefördert zu werden. Zum einen geht es darum, die demokratische Legitimation der Gemeinschaftsbildungsprozesse zu erhöhen. Dies bedeutet, daß zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen – der Kommission, dem Ministerrat, dem Parlament und dem Gerichtshof – ein System funktionaler und funktionierender checks and balances ausgebaut werden muß. Darin eingeschlossen bedarf es vor allem einer Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, das den Namen einer wahren Legislative verdient. Damit wird der Idee der Volkssouveränität und dem Grundprinzip der repräsentativen Demokratie entsprochen, die in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft bestehen, aber auf der EG-Ebene noch in vielerlei Hinsicht zu wünschen übrig lassen. Die Stärkung der Rechte des Parlaments aber bedeutet ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die repräsentativ vermittelte Stärkung des authentischen Willens aller Gemeinschaftsbürger; sekundiert werden sollte dieser Prozeß durch die Einführung einer europäischen Staatsbürgerschaft und durch den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur Menschenrechtskonvention des Europarates von 1952, dem weitestentwickelten Grundrechtsschutzinstrumentarium der Welt.

Zum anderen geht es im Prozeß der subsidiär ausgerichteten Schaffung einer föderalen Politischen Union um eine immer weiter voranschreitende Zusammenfassung von Souveränitätsrech-

²⁷⁾ Ebd., S. 145.

²⁸⁾ Ebd., S. 144.

²⁹⁾ Vgl. Werner Weidenfeld u. a., *Wie Europa verfaßt sein soll. Vorschläge zur institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, Gütersloh 1990.

³⁰⁾ EWG-Vertrag. Grundlage der Europäischen Gemeinschaft, bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer, Bonn 1989, S. 16.

³¹⁾ Bundespräsident Richard von Weizsäcker, Rede zur Eröffnung des Akademischen Jahres des Europa-Kollegs Brügge, in: *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 114, vom 27. September 1990, S. 1195.

ten. Viele der Aufgaben, die am Ausgang des 20. Jahrhunderts Europa gestellt sind, lassen sich per Definitionen nicht mehr im Rahmen eines einzelnen Nationalstaates lösen. Überkommene Vorstellungen einer staatlichen Souveränität sind durch die faktische Entwicklung der Welt durchlöchert worden. Transnationale ökonomische Verflechtungen, die Globalisierung der Finanzmärkte, die Herausforderungen im Bereich des Umweltschutzes und der Einwanderungs- bzw. Asylrechtspolitik oder die zunehmende Friedensaufgabe, die einem sich vereinigenden Europa freiheitlicher Demokratien zuwächst, zwingen zu einer supranationalen Erneuerung von Souveränitätsrechten, die dem Einzelstaat längst abhanden gekommen sind. „Die westeuropäische Integration ist nichts anderes als der Versuch, die ausgewanderten Aufgaben wieder einzufangen und politisch gestaltbar zu machen – also ein Versuch, Souveränität auf einer anderen Ebene wiederherzustellen.“³²⁾ Entgegen der zuweilen – und nicht nur in Großbritannien – geäußerten Befürchtung, die weitere europäische Integration führe zu einem ungebührlichen nationalstaatlichen Souveränitätsverlust, geht es tatsächlich um eine Stärkung der Handlungsspielräume für die Europäische Gemeinschaft als Konsequenz aus den gewandelten Bedingungen und Themen der politischen Tagesordnung. Ein weiterer Ausbau eines föderalen Europa entspräche damit den Kriterien des Subsidiaritätsprinzips.

Diese Entwicklung wird zwingend den Bereich einer vergemeinschafteten Außen- und Sicherheitspolitik miteinbeziehen müssen. Die klassische Formel von Carl Schmitt, Souverän sei, wer über den Ausnahmezustand verfügen könne, wird im Laufe der nächsten Jahre von der Europäischen Gemeinschaft bewiesen werden müssen. Gewarnt wird zu Recht vor dem Rückfall in ein kollektives Sicherheitssystem analog zu den Erfahrungen des Völkerbundes und eines Denkens in den Kategorien einer Politik der *balance of power*. „Auf dem Programm steht es vielmehr, einen gemeinsamen europäischen Rechtsraum zu schaffen, der uns vor Rückfällen schützt und Krisen zu steuern in der Lage ist. Daher brauchen wir für unsere Sicherheit ein verbindliches und institutionalisiertes Netz von Regeln.“³³⁾ Um die Bewältigung dieser zentralen Aufgabe wird die Europäische Gemeinschaft nicht herumkommen, wenn sie innerhalb der neunziger Jahre ihren Charakter als föderative politische Union vertiefen und verstetigen will.

³²⁾ Werner Weidenfeld, *Wer sind wir? Überlegungen zur Identität Europas*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. Dezember 1989, S. 14.

³³⁾ Bundespräsident R. v. Weizsäcker (Anm. 31), S. 1197.

1783 sah die amerikanische Konföderation sich an einer Weggabelung; der Unabhängigkeitskrieg war gewonnen, aber der Frieden drohte verloren zu gehen, wenn es nicht gelungen wäre, eine Vertiefung der staatlichen Integration zu erreichen, wenn aus der Konföderation nicht eine Föderation geworden wäre. Dieser Prozeß gelang und schuf jene machtvollen, selbstgewissen Vereinigten Staaten von Amerika, die die Welt in den kommenden zwei Jahrhunderten in Erstaunen setzen sollten.

Ihr Aufstieg zur Weltmacht im 20. Jahrhundert war auf das engste verbunden mit der Selbstentmachtung und Selbstzerstörung Europas in zwei Weltkriegen, gefolgt von der ideologischen und militärisch-strategischen Spaltung des Kontinents. Am Ende des 20. Jahrhunderts, am Ende der Ost-West-Konfrontation beginnt Europa sich wieder zu finden und einer Renaissance zuzustreben. Stabiler Faktor ist dabei die Europäische Gemeinschaft geworden, die eine überragende magnetische Anziehungskraft auch auf die neuerstehenden Demokratien Mittel- und Osteuropas ausübt. Während die EG sich für Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei öffnen muß, wird sie zunächst darin gefordert bleiben, die Vertiefung des bisher Erreichten zu meistern, die föderale Politische Union auszubauen. Nicht unähnlich den Erfahrungen in Nordamerika im späten 18. Jahrhundert geht es darum, nach dem „gewonnenen Kalten Krieg“ auch die neubegonnene Epoche zu „gewinnen“: durch den nicht mehr umkehrbaren Weg zu einer europäischen Föderation. Ob diese eines Tages als „Vereinigte Staaten von Europa“ in die Geschichte eingehen mag, wird sich zeigen. Am Ende des 20. Jahrhunderts aber liegt es in den Händen der Europäer, diesem Ziel beharrlich zuzuarbeiten. Mit Victor Hugo gilt es zu konstatieren, daß es nur eine Sache gibt, die stärker ist als Armeen: eine Idee, deren Zeit zur Erfüllung gekommen ist.

Dabei wird sich der dynamische Charakter des Föderalismus, eingebettet in das Subsidiaritätsprinzip, zu bewähren haben. Je neu wird in einzelnen Feldern der Politik zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft um die konkrete Struktur und Ausformung der Verhältnisse des Ganzen zu seinen Teilen gerungen werden. Dies ist nur natürlich in einer offenen Gesellschaft wie der europäischen. Philosophisch gesehen mag es dabei um die Beziehung von Einheit und Vielfalt gehen, anthropologisch darum, das Streben des Menschen nach Freiheit und seinen nicht minder angelegten Hang zur Einheit in Harmonie zu bringen. Politisch handelt es sich darum, immer wieder aufs Neue eine Gleichgewichtslage,

eine Kompetenzbalance zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten – und den Regionen bzw. Ländern und Provinzen in ihnen – zu finden. Integration und Autonomie zu verbinden, einen subsidiären Föderalismus zu schaffen, der Frieden und Freiheit für alle sichert, die daran

teilhaben – selten bietet die Geschichte so offen die Möglichkeit und so deutlich den Auftrag, Ideen konkret umzusetzen, wie dies am Ende des 20. Jahrhunderts im Horizont der Zukunft Europas und der deutschen Vereinigung sichtbar geworden ist.

Urs Leimbacher: Westeuropäische Integration und gesamteuropäische Kooperation

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/91, S. 3-12

Vor dem Hintergrund paralleler Integration und Desintegration in West- und Osteuropa beleuchtet der Artikel zunächst kritisch die Perspektive des westeuropäischen Integrationsprozesses. Unterschiedliche Interessen innerhalb der EG hinsichtlich einer politischen Union werden herausgearbeitet. Gezeigt wird auch das Dilemma zwischen dem Wunsch nach einem Europa, das nach außen handlungsfähig ist, und dem nach wie vor bestehenden Interesse an der Erhaltung der Atlantischen Allianz.

Den mit der Weiterentwicklung der EG verbundenen Herausforderungen stellt der Artikel die gesamteuropäische Dimension der Zusammenarbeit gegenüber. Der Wunsch der ost- und mitteleuropäischen Länder nach einer „Rückkehr nach Europa“ wird unter dem Aspekt der Auswirkungen auf die EG und auf die Sowjetunion kritisch dargestellt. Der Artikel zeigt auf, daß eine rasche Integration der Reformdemokratien in die bestehenden Strukturen weder im Interesse der EG noch in demjenigen dieser Länder liegt. Regionale Formen der Zusammenarbeit im politischen, aber auch im wirtschaftlichen Bereich verdienen Beachtung und Förderung. Die Wiedereingliederung der unabhängig gewordenen ost- und mitteleuropäischen Länder in die Völkergemeinschaft ist durch aktive, gleichberechtigte Mitwirkung im Rahmen des Europarats, der KSZE, aber auch der UNO zu bewerkstelligen.

Der Artikel befürwortet eine variable Geometrie für die neue europäische Architektur. Nur sie ist flexibel genug, um sowohl die außenpolitischen Herausforderungen zu meistern, denen sich Europa in den neunziger Jahren gegenübersehen wird, als auch den sehr unterschiedlichen innenpolitischen Voraussetzungen zu genügen, die in den europäischen Staaten vorliegen.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/91, S. 13-25

Bis Ende 1991 wird die im Dezember 1990 eingesetzte Regierungskonferenz der EG-Mitgliedstaaten einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Politischen Union ausgehandelt haben, der die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zu einer Union des föderativen Typs vollziehen soll.

Neben den schwierigen Fragen der Schaffung gemeinsamer außen- und sicherheitspolitischer Strukturen steht auch die Forderung nach der Institutionalisierung einer Regionalkammer auf der Agenda der Konferenz. Ein solches Regionalorgan muß nach Auffassung seiner Verfechter den Mitsprache- und Mitentscheidungsansprüchen der Regionen und Länder der Mitgliedstaaten Rechnung tragen.

Doch sowohl hinsichtlich der angestrebten Regionalisierung als auch der vor allem von deutscher Seite eingeforderten Föderalisierung der EG ist eine geradezu babylonische Sprachverwirrung zu beobachten; aufgrund des weitgehenden Fehlens eines europäischen öffentlichen Diskurses zu den zentralen Fragen der gemeinsamen Zukunft werden mit diesen programmatischen Begriffen je nach Mitgliedstaat z. T. äußerst verschiedene Sachverhalte assoziiert.

Der Beitrag diskutiert die einzelnen Konzepte: europäische Föderation, europäischer Senat, Subsidiaritätsprinzip, Regionalismus-Charta und Europa der Regionen im Hinblick auf die Fragestellung, inwieweit sie geeignet sind, zu einer Föderalisierung der EG im Sinne einer effektiven Einbeziehung subnationaler, also regionaler oder föderaler Strukturen in die Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft beizutragen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei der deutschen Verhandlungsposition gewidmet.

**Melanie Piepenschneider/Anita Wolf: Jugend und europäische Integration.
Einstellungen und Perspektiven**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/91, S. 27-36

In Europa vollziehen sich tiefgreifende Änderungen. Wie sind die Jugendlichen darauf vorbereitet? Welche Chancen und Hoffnungen, welche Probleme und Schwierigkeiten stellen sich der jungen Generation? Hat Europa für sie überhaupt Bedeutung? Ist es in ihre Lebensplanung einbezogen? In dem vorliegenden Beitrag werden die Einstellungen Jugendlicher zu Europa den Anforderungen aus dem Prozeß der europäischen Integration gegenübergestellt.

Bei der Betrachtung dieser Fragestellungen kommt die Besonderheit der deutsch-deutschen Befindlichkeit zum Tragen. Die Untersuchungsinstrumente und Bewertungskriterien zur Einstellungsforschung lassen sich nicht einfach von West nach Ost transportieren: Bisher wurden für die Jugendlichen aus den neuen Bundesländern keine Forschungsdesigns für Einstellungen zu Europa entwickelt.

Werden diese Jugendlichen die Verlierer des neuen Europa sein? Damit das nicht geschieht, muß die Qualität der Förderung, Betreuung und Integration der jungen Generation gesteigert werden. Das zentrale Dokument des Binnenmarkt-Projekts der EG, das Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, enthält keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Jugend und deren Lebensbereiche. Dennoch werden die Jugendlichen von den Auswirkungen des Binnenmarktes vielfältig betroffen sein. Der zweite Teil des Aufsatzes beschreibt diese Auswirkungen aufgeschlüsselt nach den unterschiedlichen Lebensbereichen der Jugendlichen.

**Ludger Kühnhardt: Föderalismus und Subsidiarität. Betrachtungen zu einer deutschen
und europäischen Frage**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/91, S. 37-45

Mit der deutschen Vereinigung ist ein neues Nachdenken über die Bedeutung des Föderalismus verbunden. Aber auch im Zusammenhang mit der fortschreitenden europäischen Integration ist die Frage nach dem Zusammenhang des Föderalismus, nach seinen Wurzeln, Zielen und Möglichkeiten gestellt. Über die Analyse der aktuellen politischen Probleme und die unterschiedlichen Auffassungen hinaus drängt sich eine Untersuchung des Verhältnisses zwischen Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip auf. Dieses Strukturprinzip, entstanden im Zusammenhang der katholischen Soziallehre, zeigt Ansätze und Wege für eine Vertiefung und sachgerechte Entwicklung des Föderalismus auf - im deutschen nicht weniger als im europäischen Kontext.