

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hans Schauer

Wir brauchen eine neue Europapolitik

Zu einer notwendigen Debatte über Struktur und Ziele
der Europäischen Gemeinschaft

Stefan von Senger und Etterlin

Das Europa der Eurokraten

Zentralismus, Partikularismus und die Rolle des Nationalstaates

Christa Randzio-Plath

Deutschland und Frankreich zwischen Maastricht und dem Binnenmarkt

Franz H. U. Borkenhagen

Vom kooperativen Föderalismus zum „Europa der Regionen“

B 42/92

9. Oktober 1992

Hans Schauer, Dr. jur., geb. 1926; Botschafter a. D.

Veröffentlichungen zu juristischen, zeitgeschichtlichen und vor allem außenpolitischen Themen.

Stefan von Senger und Etterlin, Dr. phil., geb. 1956; Studium der Geschichte, Amerikanistik und Politologie an den Universitäten Freiburg, Amherst/Massachusetts, Berlin; Referent für Öffentlichkeitsarbeit im Wirtschaftsministerium des Landes Brandenburg.

Veröffentlichungen u. a.: Das Foto als historische Quelle: Versuch einer methodologischen Annäherung, Berlin 1990; Neu-Deutschland in Nordamerika: Massenauswanderung, nationale Gruppenansiedlungen und liberale Kolonialbewegung 1815–1860, Baden-Baden 1991.

Christa Randzio-Plath, geb. 1940; Juristin und Autorin; Mitglied des Europäischen Parlaments, Vorsitzende des Unterausschusses Währung.

Veröffentlichungen u. a.: Welthandel am Scheideweg, Bonn 1991; Europäischer Sozialfonds: Frauenzimmer im Haus Europa, Köln 1991; Binnenmarkt – eine Herausforderung für Frauen, Bonn 1992.

Franz H. U. Borkenhagen, geb. 1945; Referatsleiter in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Veröffentlichungen u. a.: Abkehr von der „Logik“ der Bündnisse – hin zu einem Sicherheitssystem in und für Europa, in: Martin Gorholt/Norbert W. Kunz (Hrsg.), Deutsche Einheit – Deutsche Linke, Köln 1991; Kooperativer Föderalismus in Europa, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (1991) 10; (Hrsg. zus. mit Christian Bruns-Klöss/Gerd Memminger/Otto Stein) Die deutschen Länder in Europa, Baden-Baden 1992.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, 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.

Wir brauchen eine neue Europapolitik

Zu einer notwendigen Debatte über Struktur und Ziele der Europäischen Gemeinschaft

I. Vorbemerkungen

Die Europäische Einigung ist seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland Kernstück unserer Außenpolitik. Zwar bildeten die Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika und später die Verständigung mit dem Osten bis heute ebenfalls wichtige Elemente unserer Auswärtigen Beziehungen, die Europapolitik blieb aber stets im Mittelpunkt. Keine unserer Regierungen wollte sich in dieser Beziehung mangelndes Engagement nachsagen lassen. Es entstand eine Art Europaideologie, der sich die führenden Parteien und viele Deutsche verschrieben haben und verpflichtet fühlen. Ein „guter Europäer“ zu sein verleiht auch heute noch Status und gegenüber europäischen Partnern, die den Einigungsprozeß etwas kritischer begleiten als unsere Bundestagsmehrheiten, ein geschätztes Gefühl der moralischen Überlegenheit.

Seit dem Vertrag von Maastricht vom Dezember 1991, in dem sich elf der europäischen Regierungschefs u. a. auf die Einführung einer einheitlichen europäischen Währung einigten, und ganz besonders seit der Ablehnung dieses Vertrages durch die dänische Bevölkerung im Juni 1992 sowie dem knappen positiven Abstimmungsergebnis des Referendums in Frankreich sind allerdings auch bei uns die kritischen Stimmen etwas vernehmbarer geworden; aber in den meisten Europadebatten in Deutschland überlagern nach wie vor die idealistisch-visionären Argumente die der praktischen Vernunft. Schlagworte dominieren, tatsächliche Probleme werden ausgespart. Die Bundestagsdebatte vom 17. Juni 1992 bot dafür zahlreiche Beispiele. Zum Teil spielt Unkenntnis dabei eine Rolle, Europagläubigkeit, außenpolitische Taktik oder Bequemlichkeit, zum Teil aber auch Opportunismus. Man beschwört Europa und vermittelt die Hoffnung, daß schwierige innen- und außenpolitische Probleme im europäischen Rahmen schneller und effektiver gelöst werden könnten als auf nationaler Ebene.

Die Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik ist dafür ein Beispiel: Jeder weiß, daß mit einer einheitlichen europäischen Regelung auf diesem Gebiet auf Jahre hinaus nicht zu rechnen ist, und trotzdem wird immer wieder der Eindruck erweckt, als sei die EG in der Lage, unseren seit langem andauernden internen Streit um eine vernünftige Asyl- und Einwanderungspolitik aus der Welt zu schaffen¹. Und das ist nicht nur bei uns so. Der Franzose Alain Minc schreibt: „Wir erwarten von einem europäischen Wunder, daß es uns von nationalen Anstrengungen befreit.“² Eine nicht ungefährliche Haltung. Sie weckt Erwartungen, die nicht erfüllt werden können.

Um nicht mißverstanden zu werden: Wir können und sollen nicht zurück auf dem Weg zur europäischen Einigung. Die Verständigung unter den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft, ihre institutionalisierte Zusammenarbeit, die wirtschaftliche Integration und die politische Kooperation sind aus unserem wirtschaftlichen und politischen Leben gar nicht mehr wegzudenken. Wir haben aus der EG nicht nur wirtschaftlichen Gewinn gezogen, sondern auch von ihrem Beitrag zur politischen Stabilität in Europa profitiert. Wir sind fest in die Gemeinschaft eingebunden und in ihr gleichberechtigter Partner der demokratischen Nationen Europas. Das verleiht uns den Status, den wir wünschen, und trägt zur Minderung der Sorgen bei, die andere Staaten im Hinblick auf die deutsche wirtschaftliche Stärke hegen mögen.

Gerade weil ein dauerhafter europäischer Zusammenschluß aber in unserem Interesse liegt, müssen wir nach über drei Jahrzehnten Europapolitik eindeutige Vorstellungen über Form und Inhalt dieser Vereinigung entwickeln. Mit dem gegenwärtigen Zustand kann niemand zufrieden sein: einem Parlament mit geringen Verantwortlichkeiten und ohne wirkliche Gesetzgebungsbefugnisse; einem

1 Vgl. Koalition dringt auf Verabschiedung des Schengen-Abkommens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 1. 1992; Erich Hauser, Beim Asylrecht mangelt es an EG-Harmonisierung, in: General-Anzeiger Bonn vom 30. 1. 1992.

2 Alain Minc, Die deutsche Herausforderung, Hamburg 1989, S. 8.

Ministerrat, der das eigentliche – und nur wenig kontrollierte – Machtzentrum darstellt und als Legislative fungiert; einer Kommission, die eine Art Vollzugsorgan ist, aber auch eigene Entscheidungsbefugnisse besitzt. Wie man dieses Gebilde mit seinen gewachsenen und mittlerweile verfestigten Strukturen sowie seinen immer unübersichtlicher gewordenen Entscheidungsmechanismen rechtlich ordnen und weiter ausbauen soll, darüber gehen die Meinungen der Zwölf weit auseinander. In Deutschland wird gern als Ziel von den „Verinigten Staaten Europa“ gesprochen. In Großbritannien – aber auch in anderen Mitgliedstaaten – wird diese bundesstaatliche Vorstellung jedoch strikt abgelehnt.

Es muß besorgt stimmen, wenn beispielsweise der Bundestagsabgeordnete Herbert Helmrich feststellt, daß es weder bei den Ministerien noch bei den Parteien und den Staatsrechtlern einen Entwurf für eine zukünftige Verfassung der Europäischen Union gebe, der demokratischen Anforderungen genügen könne³. Das zeigt, wie dringend eine gründliche, informierte Diskussion über die Vor- und Nachteile dessen ist, was wir in Europa erreicht haben und was wir in den kommenden Jahren noch erreichen wollen und vor allem erreichen können. Es sollte daher versucht werden, Klarheit darüber zu gewinnen, welche Vorstellungen für den juristischen Zusammenschluß der Staaten durchsetzbar sind, welche Rolle dabei dem Nationalstaat zukommt, wie sich seine demokratische Grundordnung lebendig erhalten läßt, wie eine demokratische Kontrolle der Brüsseler Entscheidungen gewährleistet werden kann, welche wirtschaftliche Bedeutung der Wirtschafts- und Währungsunion beizumessen ist, wie die europäische Landwirtschaftspolitik weiter reformiert werden könnte, inwieweit eine Verwirklichung eines einheitlichen Sozialraums wünschenswert erscheint, ob der Schaffung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik oder gar Verteidigungsfähigkeit jetzt Priorität eingeräumt werden muß, ferner wie eine gemeinsame Außenpolitik verwirklicht werden könnte und welche Probleme mit der Erweiterung der Gemeinschaft verbunden sein werden.

Es war sicherlich politisch klug, parallel zu den Schritten auf dem Weg zur deutschen Einheit die Bemühungen um die europäische Integration zu intensivieren. Die jetzt aufgetretenen Widerstände sollten aber Anlaß zum Nachdenken geben, und zwar auch über grundsätzliche Aspekte unserer Europapolitik. Ohne einige prinzipielle Überle-

gungen werden wir die besonders aus Maastricht erwachsenen Gegenwartsprobleme nicht lösen können. Keinesfalls wäre mit der Haltung „Augen zu und durch“ etwas gewonnen. Sie würde den allgemeinen Europaverdruß nur mehren. Wir brauchen eine Debatte vor allem der tatsächlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten und nicht der großen Fahrpläne und Entwürfe. „Viele offizielle Bekenntnisse wirken wie Sprechblasen“, schreibt Ministerpräsident Werner Münch, und er fügt hinzu: „Es geht um politische Weichenstellungen, die bisher nur ungenügend getroffen wurden.“⁴

II. Europa und der Nationalstaat

Will man den ideologischen Schleier, der die Eurothematik bei uns umgibt, durchstoßen, so gilt es, sich der These von der angeblichen Verwerflichkeit des Nationalstaats und des nationalstaatlichen Denkens zu stellen. Seit Jahren werden wir von Politikern fast aller Parteien vor nationalstaatlichem Denken oder einer Renationalisierung der Politik gewarnt⁵. Was an den meisten dieser Warnungen so wenig befriedigt, ist die häufige Verquickung der Begriffe Nation, Nationalismus und Nationalstaat. Differenzierung tut not.

Zunächst zum Begriff *Nation*: Die Welt besteht aus Nationen; der Name der Weltorganisation „Die Vereinten Nationen“ macht das deutlich. Thomas Nipperdey hat mit Recht darauf hingewiesen, daß wir gar nicht gefragt werden, ob wir eine Nation sein wollen oder nicht⁶. Wir sind eine – zumindest in den Augen der anderen. Und täuschen wir uns nicht: Die anderen Nationen wollen von uns gar nicht dauernd darüber belehrt werden, daß wir angeblich die Nation, das Nationale, den Nationalstaat hinter uns haben. Es uns zu glauben, fällt ohnehin nicht allen leicht, da wir ja gerade bei der Zurückgewinnung unserer Souveränität das nationalstaatliche Prinzip für uns in Anspruch genommen haben. Nation bedeutet natürliche Identifizierung und Zugehörigkeit. Demjenigen, der sich mit der Nation, ihrer Geschichte – auch ihren dunkelsten Phasen –, ihrer Sprache, ihrer kulturel-

4 Werner Münch, Angst vor der Super-Regierung, in: Die Zeit vom 3. 7. 1992.

5 Vgl. als ein Beispiel für viele die Rede von Bundeskanzler Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 13. 12. 1991, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 17. 12. 1991.

6 Thomas Nipperdey, Die Deutschen wollen und dürfen eine Nation sein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 7. 1990.

3 Wachsende Zweifel an einer europäischen Zukunft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 3. 1992.

len Ausprägung nicht zu identifizieren vermag, dem fehlt nicht nur gesellschaftliche Bindung, ihm dürfte es auch schwerer als anderen fallen, seine Grundrechte und seine politischen Mitwirkungsmöglichkeiten verantwortungsvoll wahrzunehmen.

Nationalismus hingegen ist Ausdruck einer übersteigerten Hinwendung, einer exzessiven Bindung. Er ist, worauf Klaus von Dohnanyi hingewiesen hat⁷, fast immer Zeichen des Noch-Nicht-Bestehens einer Nation. Nationalismus folgt keineswegs zwangsläufig aus dem Bestehen einer Nation oder eines Nationalstaates, und schon gar nicht ist er die Ursache der meisten Kriege in der langen Geschichte unserer Nation gewesen, die schließlich nicht mit Bismarck entstanden und nicht mit Hitler untergegangen ist.

Der *Nationalstaat* ist Ausdruck der Nation, ihre Organisationsform. In ihm vollzieht die Nation ihr politisches Leben. Unsere freiheitliche demokratische Grundordnung, unser Rechtsstaat sind in ihrer jetzigen Wirksamkeit nur im Rahmen des Nationalstaats denkbar. Er ist keine Voraussetzung des Nationalismus. Natürlich kann, wie unsere Geschichte zeigt, das Nationale auch im Nationalstaat pervertieren. Das geschieht aber keineswegs zwangsläufig, wie uns die Nationalstaatsgeschichte der meisten unserer Nachbarn deutlich macht. Helmut Schmidt hat die unechten und undurchdachten Elemente der Nationalstaatsdiskussion deutlich gemacht, als er sagte: „Eine dritte Attitüde westdeutscher Arroganz ist mir begegnet, wenn Menschen meinten, der Nationalstaat sei doch eigentlich etwas für das 19. Jahrhundert gewesen, das sei doch eigentlich etwas Überholtes. Für unsere Zeit seien vielmehr andere Prinzipien geboten, wie zum Beispiel die ‚multikulturelle‘ oder die ‚multinationale‘ Gesellschaft. Die Vorgänge in Jugoslawien, im Baltikum, in der gesamten Sowjetunion zeigen jedoch, daß derjenige, der glaubt, die Menschen könnten auf ihre nationale Identität verzichten, sich irrt.“⁸

Und es geht nicht nur um gefühlsmäßige nationale Identifikation, die nach wie vor gerade auch für den modernen, bindungsarmen Menschen wesentlich bleibt; es geht ganz entscheidend um den freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaat und um seine Erhaltung, die realistischere Weise nur in der staatlichen Form gewährleistet werden kann.

⁷ Klaus von Dohnanyi, Ja zur Nation, in: Die Zeit vom 12. 7. 1991.

⁸ Helmut Schmidt, Deutschlands Rolle im neuen Europa, in: Europa-Archiv, (1991) 21.

III. Die Regionen

Diejenigen, die den Nationalstaat für überlebt halten, sind uns bisher die Antwort auf die Frage schuldig geblieben, was an seine Stelle treten soll. Gelegentlich wird uns in diesem Zusammenhang das *Europa der Regionen* als eine Alternative angeboten. Der amerikanische Soziologe Daniel Bell hat die These aufgestellt, der Nationalstaat sei einerseits zu klein, um wichtige Gemeinschaftsaufgaben im Bereich der Verteidigung, der Ökologie oder der Wirtschaft allein zu lösen, andererseits zu groß, um den regionalen Problemen gerecht zu werden⁹. Das ist eine oft gehörte, aber u. a. deshalb nicht sehr überzeugende Feststellung, weil sie die völlig unterschiedliche Größe und staatliche Organisationsform von Nationalstaaten außer acht läßt. Die verwandte These, daß der Nationalstaat wegen der globalen, grenzüberschreitenden Natur der Zukunftsprobleme ausgedient habe¹⁰, besitzt noch weniger Überzeugungskraft. Effektive staatsübergreifende Kooperation ist eben nicht nur auf dem Wege über Souveränitätsverzichte möglich. Viele Beispiele beweisen das; die NATO ist eines von ihnen. Gleichzeitig machen zahlreiche Politikbereiche innerhalb der EG die Schwächen von Gemeinschaftsregelungen deutlich. EG-Harmonisierung bedeutet oft nichts anderes als eine Einigung auf niedrigerem als dem einzelstaatlichen Niveau. Der Umweltschutz ist dafür ein bezeichnendes Beispiel¹¹.

Trotzdem besitzen die Regionen selbstverständlich im Prozeß der europäischen Einigung eine zu beachtende Bedeutung. Sie sollten gerade in der EG-Regionalpolitik, die unter der starren Förderungspraxis der Kommission leidet, viel vernehmlicher als bisher zu Wort kommen¹². Ihre Rolle ist auch in Maastricht gewürdigt worden und hat zur Schaffung eines Regionalausschusses für Delegierte europäischer Regionen geführt. Unsere Bundesländer fordern außerdem, in Zukunft im Ministerrat in Brüssel vertreten zu sein. Die Bundesregierung hat im Juli 1992 diesem Begehren im Entwurf für den neuen „Europa-Artikel“ 23 Abs. 5 des

⁹ Vgl. hierzu Mathias Döpfner, Ordnen, nicht anordnen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 1. 1992.

¹⁰ Vgl. z. B. die Rede von Otto Solms im Deutschen Bundestag am 17. Juni 1992, in: Das Parlament vom 26. Juni 1992.

¹¹ Vgl. Reinhard Büscher/Jochen Homann, Supermarkt Europa, Zürich 1989, S. 90f.

¹² Vgl. hierzu Rudolf Ridinger, Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der EG, in: Europa-Archiv, (1992) 5.

Grundgesetzes zunächst einmal nachgegeben¹³, obwohl es sich bei der Verwirklichung dieses Anliegens der Länder um eine nicht ganz unproblematische Entwicklung handelt: Bei einer Teilung der Auswärtigen Gewalt zwischen Bund und Ländern könnten wir uns von dem in der Verfassung vorgesehenen Bundesstaat, in dem dem Bund die Vertretung nach außen zusteht, in einen Staatenbund verwandeln, womit dem europäischen Einigungsprozeß ganz sicher nicht gedient wäre.

Wir müssen im übrigen auch zugeben, daß angesichts der relativ großen Mobilität in der modernen Industriegesellschaft, des hohen Ausländeranteils an der Bevölkerung, der Millionen von Flüchtlingen, die nach dem Krieg ihre angestammte Heimat verloren, und der zum Teil nicht historisch gewachsenen Ländergrenzen in Deutschland es selbst bei uns fraglich sein dürfte, ob unsere Länder wirklich die „wichtigsten Einheiten für die gefühlsmäßige Verwurzelung des Menschen“ sind¹⁴. Auch wenn jemand eine starke schwäbische und zugleich eine starke europäische Identität verspürt – an der Identifizierung mit Deutschland und der deutschen Geschichte kommt er, wenn er sich als wirklicher Europäer fühlen will, nicht vorbei. Gerade wenn wir vollwertige Mitglieder der EG sein wollen, müssen wir es als Deutsche sein. Das Etikett muß stimmen. Um es auf eine kurze Formel zu bringen: Auschwitz war und ist weder ein schwäbisches noch ein europäisches Problem, es ist ein deutsches!

IV. Die demokratische Legitimierung der Gemeinschaft

Im Grunde bezieht die Gemeinschaft die spärliche Legitimation ihrer Tätigkeit immer noch fast ausschließlich von den Nationalstaaten, und zwar aus der Zustimmung der nationalen Parlamente zu den Verträgen und aus der Übereinstimmung der Bevölkerung, soweit diese die Vorgänge in Brüssel überhaupt wahrnimmt, sowie der sie repräsentierenden Parlamentarier und den Aktionen der Regierungsmitglieder in den zuständigen Gremien in Brüssel. Viele Entscheidungsvorgänge in der Gemeinschaft sind aber einer direkten Mitwirkung der nationalen Parlamente entzogen.

13 Vgl. Gesetzentwurf zu Maastricht vorgelegt – Ratifizierungsverfahren eingeleitet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 7. 1992.

14 So z. B. Bundespräsident von Weizsäcker in einem Interview vom 8. 2. 1991, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 8. 2. 1991.

Die Verworrenheit der Situation wurde uns Anfang 1992 vor Augen geführt, als die Opposition im Bundesrat gegen das sogenannte Steuerpaket, das auch die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 15 Prozent enthielt, Front machte. Wochenlang wurde der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt, als seien unsere Gesetzgebungsorgane uneingeschränkt Herr des Verfahrens. Das war aber insofern nicht der Fall, als der Bundesfinanzminister bereits im Juni 1991 im Ministerrat in Brüssel der Erhöhung auf 15 Prozent im Rahmen der Gesetzgebung für den einheitlichen Binnenmarkt zugestimmt hatte. Seine Zustimmung besagte zwar nicht, daß die 15 Prozent bereits endgültig akzeptiert waren, da die EG-Richtlinie noch nicht verabschiedet und noch nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt war. Sie bedeutete aber eine nicht unbeachtliche Festlegung der Bundesregierung, die nicht ohne weiteres rückgängig gemacht werden konnte – eine Tatsache, die unsere Gesetzgebungsorgane offensichtlich in ihrer Tragweite nicht realisiert hatten oder nicht zur Kenntnis nehmen wollten. Ein erstaunlicher Vorgang, der deutlich macht, wie sehr die Brüsseler Entscheidungen nach mehr Transparenz und einer klareren Legitimationsgrundlage verlangen.

Als Ausweg aus diesem Dilemma und um überhaupt eine sichtbarere Demokratisierung, d. h. vor allem Parlamentarisierung der Gemeinschaft einzuleiten, setzen sich einige EG-Mitgliedstaaten seit langem für eine Mehrung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments ein. 1979 wurde dessen Direktwahl eingeführt, die aber nicht mit einer wesentlichen Erweiterung seiner sehr limitierten Kompetenzen verbunden war. Wie so oft im Prozeß der europäischen Einigung wurde eine Fassade errichtet, ohne sich über die Konstruktion des Hauses wirklich geeinigt zu haben. Immerhin besitzt das Parlament gewisse Zuständigkeiten auf drei Gebieten: Kontrolle von Kommission und Rat, Teilnahme an der Gesetzgebung und Haushaltsbefugnisse.

Sein Einfluß auf den Einigungsprozeß ist insgesamt gering geblieben. Das hat viele Gründe. Der wichtigste ist wohl der, daß das Parlament aus seinen Reihen keine Regierung bildet und keine entsprechenden Verantwortlichkeiten besitzt. Seine Mehrheitsverhältnisse sind machtpolitisch für den Ministerrat – aber auch für die Kommission – mehr oder weniger irrelevant. In den Augen des Wählers ist es weitgehend ein Resolutionsparlament geblieben. Die Wahlbeteiligung ging daher auch seit Einführung der Direktwahl ständig zurück. Die Wahl von 1989, bei der die Wahlbeteiligung nur 58,5 Prozent betrug, machte deutlich, daß es sich für den Wähler um eine Art Nebenwahl handelt, bei der eine Ten-

denz besteht, kleinere Parteien zu stärken, die zum Teil antieuropäisch orientiert oder auch regional ausgerichtet, rechtsextrem angesiedelt oder lediglich ökologisch engagiert sind¹⁵. Was bei der gesamten Demokratisierungsfrage oft geflissentlich übersehen wird, ist auch die Tatsache, daß es in Europa keine einheitliche demokratische Kultur gibt, was u. a. heißt, daß es im wirklichen Sinne des Wortes keine übergreifenden europäischen Parteien gibt.

Es wäre im übrigen ein schwerer Fehler, die Frage der Demokratisierung der Gemeinschaft lediglich unter dem EG-Aspekt, d. h. nur im Hinblick auf die Kontrolle von Kommission und Rat zu sehen. Darum geht es auch, aber nicht nur. Das wichtigere und viel entscheidendere Problem ist, den parlamentarischen Prozeß der Einzelstaaten nicht zu unterminieren, sondern zu erhalten und in die europäischen Entscheidungsfindungen einzufügen. Bundesrat und Bundesländer haben bei uns – worauf bereits hingewiesen wurde – das Problem inzwischen erkannt und ihre Stimmen entsprechend erhoben, während der Bundestag sich dieses Problems offenbar noch immer nicht voll bewußt zu sein scheint¹⁶.

Andere Parlamente haben sich anders verhalten. Das britische Unterhaus wahrt seine Rechte bewußter und intensiver, und zwar sowohl bei der Umsetzung in Brüssel beschlossener Rechtssetzungsakte als auch vor deren Verabschiedung. In London werden sämtliche Brüsseler Rechtsetzungsvorlagen innerhalb von 48 Stunden dem zuständigen Ausschuß des Unterhauses vorgelegt. Innerhalb von zehn Tagen muß eine schriftliche Begründung der Regierung folgen. Im Jahr 1991 handelte es sich um etwa 900 Vorlagen, und in ca. zehn Prozent der Fälle wurde der betreffende Minister zu einer Befragung geladen und für seine Stimmabgabe in Brüssel genau instruiert¹⁷. In Dänemark wird ähnlich verfahren. Bei uns werden zwar auch von den zuständigen Fachausschüssen Beschlußempfehlungen gegeben, aber kaum jemand im Parlament verfolgt, ob die Beschlüsse des Bundestages zu Änderungen der EG-Vorlagen in Brüssel geführt haben¹⁸.

15 Vgl. Hans Jürgen Hoffmann/Ursula Feist, Die Europawahl 1989 – eine klassische Nebenwahl?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/89.

16 In der Bundestagsdebatte vom 17. Juni 1992 wurde das Thema nur ganz am Rande erwähnt.

17 So der britische Staatsminister Tristan Garel-Jones auf einer Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Sankt Augustin am 14. 5. 1992.

18 Vgl. hierzu den Beitrag von Stefan von Senger und Etterlin in dieser Ausgabe der Zeitschrift.

Es sollte doch gerade uns Deutschen zu denken geben, daß Staaten mit einer gefestigten demokratischen Tradition wie z. B. England, Dänemark und Frankreich Bedenken gegen die weitere Minderung der Rechte ihrer Parlamente haben. Bei uns herrscht dagegen eine viel zu große Ängstlichkeit, dieses Problem wenigstens einmal zu diskutieren. Das gesamte Europathema ist für die meisten unserer Abgeordneten ein Tabu, an das sie sich u. a. aus Rücksichtnahme auf das Ausland, auf ihre Kollegen im Europaparlament und nicht zuletzt mit Rücksicht auf ihre jeweiligen Fraktionsführungen nicht herantrauen. Jacques Delors hat im Juni 1992 in einem Interview mahndend gesagt: „Außerdem müssen sich die nationalen Parlamente mehr für die Vorgänge in der Gemeinschaft interessieren.“¹⁹

Dies alles geschieht, obwohl wir unsere Verfassung mit Recht für die beste halten, die wir je besaßen, und wir allen Grund haben, sie funktionsfähig zu erhalten. Es ist wirklich erstaunlich, mit welcher Gelassenheit die Aushöhlung der Zuständigkeiten ihrer Organe hingenommen wird. Die Parteien konstatieren seit mehreren Jahren Politikmüdigkeit, Vertrauensentzug, Mitgliederschwund und eine Legitimationskrise²⁰. Nach Feststellungen des Allensbacher Instituts vom Juni 1992 geben fast zwei Drittel der Deutschen in Ost und West an, „daß man den Politikern immer weniger vertrauen kann“²¹. Trotzdem will die Mehrzahl unserer Parteien den nationalen Parlamenten weitere wichtige Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse – besonders in Wirtschaftsfragen, die den Wähler unmittelbar betreffen – vorenthalten und dem wählerfernen Europäischen Parlament zuschlagen. Das sind Dinge, die nicht zusammengehen.

Wir haben in der Europafrage praktisch seit Jahrzehnten eine Große Koalition, die Bekenntnisse von sich gibt und der kritischen Erörterung von Sachfragen tunlichst aus dem Wege geht. Wer eine einigermaßen lebendige parlamentarische Demokratie will – und es gibt doch keine wirkliche, unserem Verständnis von Freiheit und Menschenwürde angemessene Alternative zu ihr –, der muß die nationalen Gremien stärken und ihnen eher mehr als weniger Zuständigkeiten im Rahmen der europäischen Gesetzgebung einräumen. Demokratie ist kein „Selbstläufer“. Je komplizierter der Versor-

19 Interview mit Jacques Delors, in: Die Zeit vom 5. 6. 1992.

20 Vgl. Elmar Wiesendahl, Der Marsch aus den Institutionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/90.

21 Renate Köcher, Wieviel Politikverachtung verträgt ein Staat?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juni 1992.

gungsstaat und seine Gesetzgebung werden, desto notwendiger ist es, die Nähe zwischen Entscheidungsträgern und Wählern herzustellen und zu erhalten. Das Europäische Parlament, das wichtige Kontrollfunktionen gegenüber der Kommission und in beschränktem Maße auch gegenüber dem Rat besitzt, kann diese Nähe nicht herstellen und unsere nationale demokratische Willensbildung nicht ersetzen.

Wie Rainer Lepsius festgestellt hat, verspricht die „Europäisierung“ der nationalen Parlamente eine höhere Demokratisierung der europäischen Politik als eine „Entnationalisierung“ des Europäischen Parlaments²². In welcher Weise die nationalen Parlamente stärker in die Gesetzgebungsarbeit der Gemeinschaft eingeschaltet werden können, ist keine einfache Frage. Einige – wie das britische – haben selbständig bereits zumindest Teilantworten gegeben. In Maastricht ist das Problem behandelt worden. Man hat sich dafür ausgesprochen, den Informationsaustausch zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zu verstärken. Auch soll die EG-Kommission den nationalen Parlamenten rechtzeitig Gesetzgebungsvorschläge zur Information und Prüfung zuleiten. Das ist immerhin ein Schritt in die richtige Richtung; ob er genügt, ist zweifelhaft. Eine weitere Möglichkeit wäre die Schaffung einer „Dritten Kammer“ aus delegierten Vertretern der nationalen Parlamente neben Rat und Europäischem Parlament. Diese Kammer müßte nicht groß sein. Ein anderer Weg wäre die Einräumung von Vorbehaltsrechten für die nationalen Parlamente im Wege einer Vertragsänderung.

V. Wo endet der Nationalstaat, wo beginnt die Gemeinschaft?

Nicht nur im parlamentarischen Bereich gilt es, das Verhältnis zwischen Brüssel und den Hauptstädten zu ordnen. Über viele Jahre hinweg war angenommen worden, daß das sogenannte Subsidiaritätsprinzip – der Gedanke also, daß nur solche Materien durch die Gemeinschaft behandelt werden sollen, die nicht von den Mitgliedstaaten selbst zufriedenstellend erledigt werden können – eine klare Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeiten zwischen den Gliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen gewährleiste. Diese Annahme erwies sich als falsch. Die Straße des europäischen Einigungsprozesses ist mit Brüsseler Zuständigkeitsüberschreitungen gepflastert, an denen sich die Einzelstaaten gestoßen haben und noch ständig stoßen.

Das Thema der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Mitgliedstaaten und Brüssel ist für die Entwicklung der Gemeinschaft von ganz entscheidender Bedeutung. Ulrich Everling hat überzeugend dargestellt, daß der Handlungsspielraum der EG-Staaten durch die Rechtsetzung der Gemeinschaft ständig weiter eingeschränkt wird und dieser Prozeß zu Zentralisierung, Gleichmacherei und Bürgerferne zu führen droht²³. Er hat mit Recht darauf hingewiesen, daß es ein Unding ist, eine Gemeinschaft von 320 Millionen Bürgern zentralistisch regieren zu wollen, daß aber die bisherige Entwicklung in diese Richtung führt. Zahlreiche Fälle aus der Bildungs- und Schulpolitik ließen sich anführen, in denen sich unsere Bundesländer vehement gegen die zentralistischen Tendenzen der Kommission zur Wehr gesetzt haben²⁴. Aber auch in weniger sensiblen Bereichen ist nach wie vor ein völlig inakzeptabler Drang der Kommission zur Vereinheitlichung zu beobachten. Man darf sich doch wirklich fragen, ob wir einheitliche Normen für Fieberthermometer, die Innenausstattung von Kraftfahrzeugen, die Gaspedalstellung von Gabelstaplern oder eine Richtlinie über „Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung“ brauchen, die die Kommission im November 1991 dem Ministerrat vorlegte²⁵.

Inzwischen ist das Zentralismus-Problem endlich auch auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs erkannt worden. In Maastricht wurde beschlossen, das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag festzuschreiben. Allerdings wird allgemein bezweifelt, ob mit der gefundenen Formulierung eine gerichtliche Überprüfung sichergestellt werden kann²⁶. Es ist bekannt, daß die Normierung eines Prinzips seine positivrechtliche Brauchbarkeit nicht zu garantieren vermag. Wir Deutschen haben

23 Vgl. Ulrich Everling, Zur Aufteilung der Kompetenzen in einer föderal gegliederten Politischen Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Wie Europa verfaßt sein soll. Materialien zur Politischen Union, Gütersloh 1991, S. 41 ff.

24 Vgl. Björn Engholm, Europa und die deutschen Bundesländer, in: Europa-Archiv, (1989) 12; Henning Voscherau, Vortrag vor den Mitgliedern der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 25. 4. 1991.

25 Vgl. Peter Hort, Brüsseler Sorgen wegen der Gaspedalstellung von Gabelstaplern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 6. 1992; R. Büscher/J. Homann (Anm. 11), S. 31 ff.

26 Vgl. Otto Schmuck, Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union, in: Europa-Archiv, (1992) 4.

22 Vgl. M. Rainer Lepsius, Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas?, Baden-Baden 1991, S. 40.

ja bereits unsere Erfahrungen mit der Anwendung des im Grundgesetz (Art. 72 Abs. 2) verankerten Subsidiaritätsprinzips. Sie sind nicht ermutigend, weil es sich weitgehend als nicht justitiabel erwiesen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bundesgesetzgeber stets ein weites Ermessen eingeräumt. Es ist anzunehmen, daß sich der Europäische Gerichtshof – der ja ohnehin die Tendenz hat, Gemeinschaftskompetenzen weit auszulegen – nicht anders verhalten würde.

Wahrscheinlich könnte nur eine eingrenzende Aufzählung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft in Form einer Vertragsänderung eine gewisse Abhilfe schaffen. Auch dabei wäre eine klare Abgrenzung, die die Entwicklung der Gemeinschaft nicht hemmt, schwierig. Nach allen historischen Erfahrungen besitzen bundesstaatliche Konstruktionen eine das Zentrum stärkende Dynamik²⁷. Trotzdem sollte der Versuch einer enumerativen Zuständigkeitsabgrenzung gemacht werden, verbunden mit einer strikten Notwendigkeitskontrolle aller EG-Rechtsetzungsakte. Auch sollte mehr vom Institut der Richtlinie an Stelle der Verordnung Gebrauch gemacht werden, um eine Umsetzung in nationales Recht unter nationaler Verantwortung zu ermöglichen

VI. Die Wirtschafts- und Währungsunion und ihr Automatismus

Das herausragende und auch am meisten beachtete Ergebnis von Maastricht ist die Vereinbarung über die Wirtschafts- und Währungsunion. Ihre zweite Stufe – d. h. der Zeitraum, in dem die Errichtung der Europäischen Zentralbank vorzubereiten ist – soll am 1. Januar 1994 beginnen. Ende 1996 sind die Staats- und Regierungschefs sodann aufgefordert zu entscheiden, ob eine Mehrheit der Mitgliedsländer die Voraussetzungen für den Eintritt in die Endstufe – Preisstabilität, Haushaltsdisziplin, Konvergenz der langfristigen Zinssätze und eine stabile Position im gegenwärtigen Europäischen Währungssystem in den letzten zwei Jahren – erfüllt. Ist dies der Fall, wird ein Termin für deren Beginn festgesetzt. Erfüllt die Mehrheit die Kriterien hingegen nicht, beginnt der zumindest für den europäischen Einigungsprozeß nicht ganz

27 Vgl. Peter Graf Kielmansegg, Einige historische Bemerkungen zum Thema „Föderation“, in: W. Weidenfeld (Anm. 23), S. 50ff.

ungefährliche Automatismus, d. h., am 1. Januar 1999 ist eine Mindestzahl von Teilnehmerstaaten für den Beginn der Union nicht mehr erforderlich.

Integrationspolitisch stellen die Beschlüsse von Maastricht zur Wirtschafts- und Währungsunion ohne Frage einen gewissen, für ein Teilgebiet geltenden Fortschritt dar. Insgesamt sind sie jedoch europapolitisch und wirtschaftspolitisch verständlicherweise auf starke Kritik gestoßen. Europapolitisch vor allem, weil die Bundesregierung immer wieder emphatisch versichert hatte, daß die Wirtschafts- und Währungsunion nicht ohne die Politische Union zu haben sein werde²⁸. Die deutsche Währung und ihre manche unserer Partner beschwerende Führungsrolle in Europa sollte nur im Gegenzug zumindest für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik²⁹ auf den, wie Jacques Delors es ausgedrückt hat, „europäischen Altar“³⁰ gelegt werden.

Wer den Vertrag von Maastricht liest, wird unschwer feststellen können, daß weder die wenig befriedigenden Vereinbarungen über die Außen- und Sicherheitspolitik noch andere Bestimmungen, die einer Politischen Union Inhalt geben könnten, über deren Konturen etwas aussagen. Hans Tietmeyer faßte das Ergebnis wie folgt zusammen: „Nach einstimmiger Meinung des Zentralbankrats lassen jedoch die Maastrichter Beschlüsse eine Einigung über die künftige Struktur der angestrebten Union noch nicht erkennen.“³¹ Martin Bangemann bemängelte, „daß der Teil über die Politische Union im Maastricht-Vertrag wirklich nicht überzeugend ist“³².

Nicht nur für die politische Gestalt der Gemeinschaft, sondern gerade auch unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten wäre die Einrichtung einer zentralen Instanz mit politischer Verantwortung für die allgemeine Konjunkturpolitik notwendig gewesen – neben einem autonomen Organ auf dem monetären Sektor. So wie die Dinge jetzt lie-

28 Vgl. als Beispiel die Rede von Bundeskanzler Kohl am 13. März 1991 in Berlin, in der er sagte: „Man kann die Wirtschafts- und Währungsunion nicht ohne die Politische Union bekommen, und man kann die Politische Union nicht ohne die Wirtschafts- und Währungsunion bekommen. Die Wirtschafts- und Währungsunion wollen viele – aus naheliegenden Gründen“, in: Europa-Archiv, (1991) 15/16.

29 Vgl. hierzu Roland Vaubel, Das Ende der Preisstabilität, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. 3. 1992.

30 J. Delors (Anm. 19).

31 Am 26. 2. 1992 vor der Frankfurter Gesellschaft für Handel, Industrie und Wissenschaft, zit. nach Georg Massion, Währung ohne Staat, in: General-Anzeiger Bonn vom 27. 3. 1992.

32 Martin Bangemann in einem Interview mit dem General-Anzeiger Bonn vom 16. 7. 1992.

gen, soll eine Europäische Zentralbank als unabhängiges, für die europäische Währung verantwortliches Gremium geschaffen werden; die wirtschaftspolitische Instanz aber fehlt. Zwar sieht der Vertrag relativ strikte Kriterien für die Zulassung von Mitgliedstaaten zur Wirtschafts- und Währungsunion vor, diese sind jedoch für die Staats- und Regierungschefs bei ihrer endgültigen Entscheidung, wie sich aus Artikel 109j des Vertrages von Maastricht ergibt, nicht unbedingt bindend.

Da auf Grund dieser Vertragsbestimmung der Währungsunion möglicherweise auch Länder beitreten werden, die die Beitrittskriterien nach strikter Auslegung nicht erfüllen, sind Sorgen um die Preisstabilität in einer künftigen Währungsunion durchaus angebracht. Hinzu kommt, daß auch eine unabhängige Europäische Zentralbank Schwierigkeiten haben dürfte, einen Stabilitätskurs wie die Bundesbank zu steuern, und zwar schon deshalb, weil die europäische Öffentlichkeit insgesamt nicht so inflationsempfindlich ist wie die deutsche.

Im Grunde bleibt das kardinale Problem aber, daß auf dem Gebiet der allgemeinen Wirtschaftspolitik unter den Mitgliedstaaten kein wirklicher Konsens besteht. In Deutschland wissen wir aus eigener Erfahrung, welche Schwierigkeiten für die Währungshüter entstehen, wenn ihr Stabilitätskurs nicht durch eine konsequente Ausgabenpolitik des Staates unterstützt wird. Die Diskussion anlässlich der letzten Diskontsatzserhöhung im Juli 1992 hat das sehr deutlich gemacht³³. Müßten derartige Probleme im europäischen Rahmen nicht zwangsläufig noch wachsen?

Durch die mangelnde Übereinstimmung der europäischen Staaten auf wirtschaftspolitischem Gebiet entstehen aber auch andere Gefahren, die nicht unterschätzt werden sollten. Auf Wunsch von Frankreich und Italien wurde in den Vertragsentwurf von Maastricht ein Artikel über die Industriepolitik aufgenommen. Hier kündigen sich schon jetzt ganz entscheidende Meinungsverschiedenheiten über die zu führende Wirtschaftspolitik innerhalb der Gemeinschaft an. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß Frankreich eine dirigistische Industriepolitik anstrebt, während wir diese bisher trotz einer Reihe von Sündenfällen (Landwirtschaft, Steinkohle, Schiffbau) stets abgelehnt haben. „Die Franzosen hoffen“, schreibt Eric Le Boucher, Wirtschaftsredakteur bei „Le Monde“, „daß aus der Gemeinschaft eine veritable ‚Wirtschaftsregierung‘ wird. Paris denkt sich Brüssel als

zentrale Gewalt der zwölf Mitgliedstaaten mit weitgehenden Kompetenzen auch in der Lohn-, der Industrie- und Forschungspolitik. Dabei ist die gemeinsame Agrarpolitik Vorbild.“³⁴ Das mag etwas pointiert formuliert klingen, aber gerade der Hinweis auf die Agrarpolitik sollte uns eine Warnung sein. Das vom Export abhängige Deutschland darf sich unter keinen Umständen noch weiter von den Weltmärkten abtrennen.

Da die wirtschaftspolitischen Auffassungen in Europa noch weit auseinandergehen, sollten wir sehr vorsichtig mit jeder Art von Automatismus auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion sein und uns überlegen, bei der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht – wie Hansjörg Häfele empfiehlt³⁵ – eine Freistellungsklausel (Opting-out-clause) hinsichtlich der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion einzubringen.

VII. Die europäische Agrarpolitik – eine gigantische Fehlentwicklung

Ein ganz besonders schwieriges, umstrittenes und insgesamt wenig erfreuliches Gebiet der Gemeinschaftspolitik ist die Agrarpolitik. Sie ist so mißlungen, daß davon selbst die uninteressiertesten EG-Bürger gehört haben. Es geht bei der Erörterung dieses Themas also weniger darum, ein Problem in das Bewußtsein der Allgemeinheit zu rücken, als vielmehr darum, deutlich zu machen, daß die Lösung einer politisch, wirtschaftlich und sozial schwierigen Frage, die durchaus internationale Aspekte besitzt, nicht schon dadurch erleichtert wird, daß sie auf europäischer Ebene versucht wird. Im Gegenteil, Einzelstaaten wie die Schweiz oder Finnland haben ähnliche Probleme wie die EG-Länder und lösen sie ohne schwerwiegende Störungen des Weltmarktes.

Die gemeinsame Agrarpolitik entstand vor dreißig Jahren unter massivem französischem Druck und basiert auf drei Grundprinzipien: der Einheit des Marktes durch gemeinsame Preise, Vorzugsbedingungen für die Mitgliedstaaten durch Zollschränken gegenüber Importen landwirtschaftlicher Produkte von außen und der gemeinsamen Finanzierung. Ihr Kern ist das System der Garantiepreise, die auf 70 Prozent der landwirtschaftlichen Pro-

33 So z.B. Hartwig Greunke, Konsequenter Schritt, in: General-Anzeiger Bonn vom 17. 7. 1992.

34 Eric Le Boucher, Das tut ein bißchen weh, in: Die Zeit vom 13. 12. 1991.

35 Vgl. Hansjörg Häfele, Ein Symbol darf nicht zu teuer werden, in: Handelsblatt vom 31. 1. 1992.

dukte Anwendung finden. Diese Preise werden planwirtschaftlich jährlich von den Landwirtschaftsministern festgesetzt. Unter dem Druck der landwirtschaftlichen Interessenverbände entsteht fast automatisch eine Tendenz zu hohen Preisen. Diese wiederum bedeuten einen ständigen Anreiz zur Überproduktion. Durch sie kommt es zu den Butter- und Rindfleischbergen oder Weinseen, die den EG-Haushalt und damit den Steuerzahler nicht nur durch den garantierten Aufkauf, sondern auch durch die Lagerhaltung und die mit dem späteren Verkauf verbundenen Kosten belasten. Mehr als 60 Prozent der Mittel des EG-Budgets fließen in den Agrarhaushalt, d.h. für Preisstützung, Lagerhaltung und Exportsubventionen. Das sind zur Zeit jährlich etwa DM 70 Milliarden, und die Tendenz geht weiter nach oben. Insgesamt kostet die Landwirtschaft uns ohnehin mehr. Denn es wird ja auch noch auf nationaler Ebene subventioniert; bei uns 1990 durch Bund und Länder in der Größenordnung von DM 13,6 Milliarden³⁶.

Im Mai 1992 beschlossen die Landwirtschaftsminister der EG eine Teilreform, die 1993 in Kraft treten soll. Ihr Kern ist eine Minderung der Preisstützung. Direkte, an den Landwirt zu zahlende Subventionen sollen als Ausgleich für die Preissenkungen einen Teil der bisher über die Stützpreise gewährten Subventionen ersetzen. Durch die Senkung der Garantiepreise sollen sich auch die Exportsubventionen vermindern. Aber weder die staatliche Preisstützung noch die Exportsubventionen werden abgeschafft. Das Ganze ist sicher ein bescheidener Schritt in die richtige Richtung, der aber durch eine Ausweitung bürokratischer Kontrollen erkauft wird³⁷. Der Landwirtschaftsminister von Schleswig-Holstein sprach am 13. Juli 1992 in einer „Panorama“-Sendung von einem Mehrbedarf allein in Schleswig-Holstein von ca. 250 Stellen im Kontrollbereich! Die Agrarpolitik ist ein warnendes Beispiel dafür, wie schnell sich planwirtschaftlich geschaffene Strukturen verfestigen und wohin europäische Bürokratisierung führen kann.

Die EG-Agrarpolitik konterkariert aber auch unsere Entwicklungshilfe und verweist viele hehre Äußerungen von Politikern über die Notwendigkeit, den armen Ländern der sogenannten Dritten Welt vor Ort zu helfen, um damit auch die Auswanderungsströme aus diesen Ländern zu verhindern, in den Bereich völliger Unglaubwürdigkeit.

Bundesminister Spranger sagte zu diesem Thema im Dezember 1991 treffend: „Die Industrieländer können es sich offenbar immer noch leisten, ihre landwirtschaftlichen Erzeugnisse mit rund DM 100 Milliarden zu subventionieren. Wir verhindern damit, daß Erzeuger aus Entwicklungsländern ihre Produkte bei uns absetzen können. Wir zerstören damit auch die lokalen und regionalen Märkte in den Ländern selbst, da heimische Erzeugnisse nicht mehr mit dem subventionierten Angebot aus den Industriestaaten konkurrieren können.“³⁸

VIII. Die Außenpolitik Europas und ihre Grenzen

Bei der Beurteilung der gegenwärtigen europäischen Außenpolitik kommt es ganz auf den Standpunkt an. Ist man realistisch und sieht den Nationalstaat nach wie vor als das natürliche Bauelement Europas an, dann kann man mit der bisherigen Entwicklung zwar nicht voll zufrieden sein, ihr aber doch recht positive Aspekte abgewinnen. Geht man hingegen von der zwar wünschenswerten, aber nicht vorhandenen politischen Einheit Europas aus, so ist man geneigt, mehr zu fordern und sich der Täuschung hinzugeben, als könnten Interessenkonflikte unter den Mitgliedstaaten in dem sensiblen Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik durch Mehrheitsentscheidungen – denen wir z. B. auf dem Gebiet der Landwirtschaftspolitik ständig aus dem Wege gegangen sind – gelöst werden.

Abgesehen von der institutionalisierten Zusammenarbeit der Außenminister und der Staats- und Regierungschefs bildet den Kern der außenpolitischen Kooperation das Politische Komitee, dem die Politischen Direktoren der Außenministerien der Mitgliedstaaten angehören. Es tagt zur Zeit noch jeden Monat, soll in Zukunft aber vierzehntägig zusammentreffen. Es gibt kaum eine Sitzung, auf der es nicht zu wichtigen außenpolitischen Abstimmungen kommt, die oft wirtschaftspolitische Implikationen haben oder auch Menschenrechtsverletzungen und die europäische Reaktion darauf oder andere Rechtsfragen betreffen. Jedem der Direktoren ist ein Europakorrespondent zugeordnet, der sich um die tägliche Koordinierung der außenpolitischen Probleme, die Europa berühren, kümmert. Die Korrespondenten stehen unterein-

36 Vgl. Wahnsinn ohne Ende, in: Der Spiegel, (1991) 29.

37 Vgl. Klaus Peter Krause, Kurswechsel in der Agrarpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 6. 1992, ders., Eine traurige Bilanz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 6. 1992.

38 Rede von Bundesminister Spranger in Königswinter am 6. 12. 1991, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 13. 12. 1991.

ander in ständiger Verbindung und tauschen jährlich Tausende von Fernschreiben aus. Sie halten auch den Kontakt mit den 20 Arbeitsgruppen, die von den außenpolitischen Experten der Außenministerien beschickt werden. Zusätzlich gibt es seit 1987 noch ein Sekretariat, das der jeweiligen Präsidentschaft bei der Erfüllung ihrer zahlreichen Aufgaben im außenpolitischen Bereich zur Verfügung steht.

Die organisatorische Basis für eine effektive außenpolitische Abstimmung ist also durchaus gegeben. Die bisherige Europäische Politische Zusammenarbeit ist ein Musterbeispiel dafür, daß man ohne großen bürokratischen Aufwand zu vernünftigen Ergebnissen kommen kann. Die Gemeinschaft tritt auch nach außen kontinuierlich gemeinsam auf, hat eine ganze Reihe von Sanktionsmaßnahmen beschlossen und durchgeführt und wird auch von der Staatengemeinschaft durchaus als außenpolitischer Faktor anerkannt.

Die vorgegebenen Grenzen der außenpolitischen Kooperation sind jedoch für jeden sichtbar, der die Augen nicht verschließt. Die Sitzung der EG-Außenminister Mitte Juli 1992, bei der es um eine gemeinsame Aktion zugunsten der Flüchtlinge aus Bosnien ging und bei der es zu keiner einheitlichen Beschlußfassung kam, hat das wieder einmal sehr deutlich gemacht³⁹. Andere Beispiele ließen sich anführen – etwa die Unfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft, mit wirksamen Sanktionen auf den Völkermord und die „ethnischen Säuberungen“ im ehemaligen Jugoslawien zu reagieren. Sich über diese Sachlage der gemeinsamen Handlungsunfähigkeit mit symbolischen Maßnahmen hinwegzutäuschen, wäre falsch und gefährlich. Es wäre z. B. ein folgenschwerer Irrtum anzunehmen, die Europäer könnten – wie Anfang 1992 vorgeschlagen wurde⁴⁰ – statt mit zwölf Einzelbotschaften und einer Vertretung der EG-Kommission auch genau so gut mit einer einzigen Europa-Botschaft auskommen. Solche Gedanken gehören zu den Fehlschlüssen, die die gegenwärtige Europa-Diskussion, die voll von Mißverständnissen ist, so erschweren.

Ein derartiger Schritt würde Europa in seiner Vielfalt, aus der es ja einen großen Teil seiner Kraft zieht, treffen und schwächen. Schon ein Blick auf die Kulturpolitik macht das deutlich. Welche Sprache würde eine solche Vertretung fördern? Wer würde die entsprechenden Entscheidungen tref-

fen? Und die Auswirkungen wären nicht nur auf kulturellem Gebiet verheerend. Die europäischen Staaten sind ja schließlich auch wirtschaftlich harte Konkurrenten. Eine gezielte staatliche Exportförderung, die z. B. bei Regierungsgeschäften unbedingt erforderlich sein kann, wäre dann gar nicht mehr möglich. Denn die gemeinsame europäische Vertretung müßte sich ja wohl in einem Fall zweier konkurrierender europäischer Firmen aus dem Geschäft heraushalten und könnte nicht fördernd tätig werden. Würden wir dann den Abschluß um der europäischen Einheit willen einem außereuropäischen Unternehmen überlassen wollen, wo es doch gerade eines der Ziele der europäischen Politik ist, Europa wettbewerbsfähiger zu machen? Wie sollte auch eine solche gemeinsame Botschaft die Gemeinschaft außenpolitisch in den vielen Fällen vertreten, in denen es keine abgestimmte Außenpolitik der Mitgliedstaaten gibt? Deshalb: Kooperation unter den europäischen Vertretungen, wo immer sie möglich ist, z. B. gemeinschaftliche Nutzung von Kommunikationssystemen und Räumlichkeiten oder gemeinsame Veranstaltungen. Eine Zusammenlegung ist jetzt jedoch nicht möglich. Wir sind noch nicht so weit, um eine gemeinsame Außenpolitik führen zu können. Der Golf-Krieg und die europäische Uneinigkeit angesichts des Zerfalls Jugoslawiens haben das beispielhaft verdeutlicht. In beiden Fällen waren klare Interessenunterschiede der wichtigsten Mitgliedstaaten für ihre divergierenden Haltungen maßgebend⁴¹.

Maastricht hat für eine gemeinsame Außenpolitik wenig Neues gebracht. Mit dem sogenannten Einstieg in Mehrheitsentscheidungen und gemeinsame Aktionen – auf Grund von vorangegangenen einstimmigen Beschlüssen – soll eine neue Qualität der europäischen Außenpolitik gewonnen werden. Die Formulierungen zur Außenpolitik, die allerdings nicht in den Vertragsrahmen aufgenommen wurden, sind zwar klarer und eindeutiger, als diejenigen, die bisher als Grundlage der außenpolitischen Zusammenarbeit dienten. Aber im Grunde geht es bei den neuen Bestimmungen wiederum im wesentlichen nur um Absichtserklärungen, um prozedurale Änderungen. Prozedur kann aber Substanz nicht ersetzen. Um ein Beispiel zu geben: Substanzgewinn wäre es gewesen, wenn London und Paris sich dazu verstanden hätten, die EG künftig im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu vertreten. Dazu waren sie aber bei den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht nicht

39 Vgl. Peter Hort, Flüchtlinge und Diplomaten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 7. 1992.

40 Genscher schlägt EG-Botschaften in der GUS vor, in: General-Anzeiger Bonn vom 4./5. 1. 1992.

41 Vgl. S. Peter Hort, Europas Außenpolitik – ein Fernziel, in: Europa-Archiv, 1991 (20).

bereit⁴². Die gemeinsame Basis im außen- und sicherheitspolitischen Bereich ist eben nach wie vor sehr schmal. Wie Jacques Delors bei einem Vortrag im April 1992 in Bonn sagte: „Wenn wir uns noch nicht einmal darauf (gemeint war die Einwanderungspolitik, H. S.) einigen können, wie soll man dann über die künftige gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Gemeinschaft reden?“⁴³

Trotzdem wäre übertriebener Pessimismus fehl am Platze. Es spricht viel dafür, daß die europäischen Staaten, die wirtschaftlich mehr und mehr zusammenwachsen, im wohlverstandenen eigenen Interesse künftig auch vermehrt Richtwerte für die Erreichung ihrer außenpolitischen Ziele entwickeln. Diesen Prozeß gilt es zu fördern, weniger durch Mehrheitsentscheidungen, deren Durchsetzung gerade in diesem Bereich ohnehin schwierig sein dürfte, als durch eine systematische Verstärkung der bestehenden Europäischen Politischen Zusammenarbeit.

IX. Die Probleme der Erweiterung

Wie in so vielen Bereichen der europäischen Politik gibt es auch in der Frage der Erweiterung kein einheitliches Konzept. Zwar wurde beim letzten Gipfel Ende Juni 1992 in Lissabon Übereinstimmung darüber erzielt, zunächst offizielle Verhandlungen mit den EFTA-Staaten aufzunehmen, die Beitrittsanträge gestellt haben. Das sind Österreich, Schweden, Finnland und die Schweiz. Allerdings wurde die Verhandlungsaufnahme an die Bedingung geknüpft, daß vorher die Finanzierung der EG bis 1997 – das sogenannte Delors-II-Paket – gesichert und der Vertrag von Maastricht ratifiziert worden sein müssen, wobei anzumerken bleibt, daß die Ratifizierung – solange das dänische Veto besteht – rechtlich gar nicht möglich erscheint⁴⁴.

Die Frage, was in der EG Priorität haben soll – die Vertiefung, d. h. die Intensivierung der Integration und die Festigung der Institutionen, oder die Erweiterung, d. h. die geographische Ausdehnung – diese Frage ist fast so alt wie die Gemeinschaft selbst. Sie besitzt organisatorische, wirtschaftliche

und politische Aspekte, ganz zu schweigen von den kulturhistorischen, die hier nicht näher beleuchtet werden können.

Daß eine Erweiterung organisatorische Komplikationen mit sich bringt und deshalb die Vertiefung nicht fördern kann, liegt auf der Hand, auch wenn das heute gern bestritten wird⁴⁵. Alle bisherigen Ausdehnungen der Gemeinschaft haben dazu beigetragen, den Fortschritt der Integration zu erschweren⁴⁶.

Ganz sicher sind mit einer Erweiterung um die osteuropäischen Staaten auch direkte wirtschaftliche Belastungen für die jetzigen Mitglieder verbunden, die über die bisherigen Hilfsmaßnahmen hinausgehen. So, wie jetzt die alten Bundesländer in Deutschland den neuen helfen müssen, werden dann die 340 Millionen Gemeinschaftsbürger den etwa 100 Millionen Bürgern in den neuen Demokratien ganz erhebliche Ressourcen zu transferieren haben. Mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei wurden inzwischen im Dezember 1991 Assoziierungsverträge geschlossen⁴⁷ – sicher ein guter Zwischenschritt.

Die politischen Aspekte der Erweiterungen insbesondere um die osteuropäischen Länder sind nicht leicht einheitlich zu erfassen. Während für uns die Erwartungen vor allem der osteuropäischen Staaten, die unsere direkten Nachbarn sind, eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen und wir an einer Teilung der wirtschaftlichen Lasten bei der Unterstützung der osteuropäischen Volkswirtschaften ein besonderes Interesse haben, uns aber auch von einer erweiterten Gemeinschaft einen größeren politischen Bewegungsspielraum versprechen, nimmt Paris eine andere Haltung ein⁴⁸. Dort sieht man vor allem neue wirtschaftliche Lasten auf sich zukommen und befürchtet wohl auch, daß sich die feste Einbindung Deutschlands im Rahmen einer sehr viel größeren Gemeinschaft mit anderen politischen Schwerpunkten lockern könnte. Die Briten hingegen treten beherzter als andere für die Erweiterung ein und haben die Erweiterungsbeschlüsse

45 So z. B. Bundespräsident von Weizsäcker in einer Ansprache in Berlin am 2. Juni 1992, in der er sagte: „Wir haben nicht zwischen Vertiefung und Erweiterung zu wählen. Vielmehr befördert das eine das andere“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 5. 6. 1992.

46 Vgl. Berndt von Staden, Das ganze Europa muß es sein . . ., in: Außenpolitik, (1990) 1.

47 Osteuropa auf dem Weg in die EG, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 12. 1991.

48 Vgl. Brigitte Seebacher-Brandt, Was tun, wenn das Altbekannte nicht mehr gilt?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 2. 1992.

42 Vgl. Thomas Wittke, Ein heikler Drahtseilakt für Bonn, in: General-Anzeiger Bonn vom 25./26. 7. 1992.

43 Zit. nach Regina Krieger, Nach Maastricht liegt vor dem „großen Europa“ ein weiter Weg, in: ebd. vom 30. 4./1. 5. 1992.

44 Vgl. Das Europarecht nach der Vereinbarung von Maastricht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 7. 1992.

in Lissabon wohl entscheidend mitbestimmt⁴⁹. Ihnen ist die Erweiterung des einheitlichen Marktes wichtiger als eine institutionelle Verfestigung der Gemeinschaft.

Angesichts der bestehenden Divergenzen in dieser Frage muß es verwundern, daß bei uns zur Zeit so viel von Europäischer Union und ihrer Unumkehrbarkeit in fast dogmatischer Form die Rede ist und gleichzeitig einer Erweiterung das Wort geredet wird, die beim jetzigen Stand der Dinge ohne Frage die Gefahr in sich birgt, die bestehenden und besonders die angestrebten Strukturen zu lockern. Man braucht doch nur an die Neutralität der vier nächsten Beitrittskandidaten und deren Vereinbarkeit mit der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu denken! Es wäre besser, klar zu sagen: Die EG sollte schon aus wirtschaftlichen Gründen offen bleiben, auch nach Osten, und zwar auch dann, wenn das auf Kosten der Vertiefung geht. Die Grenzen der Erweiterung müssen jedoch dort gezogen werden, wo Gefahren für den institutionellen Zusammenhalt entstehen. In diesem Zusammenhang verdient die Warnung eines hohen EG-Beamten Beachtung, der nach Maastricht sagte: „Nun müssen sich die Zwölf die Vertiefung und die Erweiterung gleichzeitig abringen. Unter diesem Einsatz haben sie keine Gewinnchance. Das kommende Gebilde wird so heterogen sein, daß ein Zerfall wieder plausibel wird.“⁵⁰

X. Ausblick

Nicht alle Probleme, denen wir heute in der EG gegenüberstehen, konnten hier behandelt werden. Die Sozialpolitik z. B. sollte einer genaueren Überprüfung unterzogen werden. Ihr weiterer Ausbau birgt u. a. ebenfalls Gefahren eines unnötigen Zentralismus sowie Nachteile für die wirtschaftlich schwächeren Länder und insgesamt eine Minderung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit⁵¹.

Auch die Frage, ob die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungsidentität gerade jetzt dringlich ist und ob sie realistischerweise

etwas verteidigungspolitisch Nützliches bewirken könnte, auch diese Frage bedarf der Beantwortung. Seit gut zehn Jahren wird ohne viel Erfolg versucht, die Westeuropäische Union wiederzubeleben. Zusätzlich haben Deutschland und Frankreich – trotz der nicht ermutigenden verteidigungspolitischen Erfahrungen mit der deutsch-französischen Brigade⁵² – beschlossen, ein deutsch-französisches Korps aufzustellen. Und all das, obwohl wir eine funktionierende Allianz haben, deren bisheriger Oberbefehlshaber im Juli 1992 auf die Frage, ob er sich eine Gefährdung vorstellen könne, in der die WEU oder das Eurokorps eingreifen solle, weil die NATO nicht eingreifen wolle oder könne, antwortete: „Ich versuche mir das vorzustellen. Aber mir fallen kaum Beispiele ein“; und er fügte hinzu, er mache sich doch Sorgen, ob dies ein wirklicher Beitrag zum Bündnis oder aber etwas anderes sei⁵³.

Eine andere Frage ist, ob die Abschaffung der Personenkontrollen, die ohne Zweifel ein wichtiges Element im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes darstellen würde, gerade jetzt die Priorität verdient, die wir ihr geben – wissend, daß wir, wie Bundesminister Seiters sagte⁵⁴, mit mehr Freizügigkeit gleichzeitig der organisierten Kriminalität zusätzliche Möglichkeiten eröffnen, und wissend, daß einige Mitgliedstaaten ohnehin ihre Kontrollen nicht aufgeben werden, solange keine Regelung über die Außengrenzen der Gemeinschaft in Sicht ist. Besteht hier nicht zumindest Erklärungsbedarf gegenüber der Öffentlichkeit?

Doch zurück zur grundsätzlichen europäischen Kursbestimmung: Für Ralf Dahrendorf bedeutet Maastricht einen „Blick durch den Rückspiegel“ – die Sehnsucht gestandener Europapolitiker, ihr Lebenswerk zum Abschied zu vollenden⁵⁵. Das mag eine etwas überspitzte Formulierung sein, sie trifft aber insofern, als der Vertrag in der Tat kaum in die Zukunft weist und vieles offen gelassen hat – wie z. B. die institutionellen Konsequenzen, die durch die bevorstehenden Erweiterungen der Gemeinschaft notwendig werden. Vor allem aber hat Maastricht die alten Unstimmigkeiten unserer Europapolitik wieder bewußt gemacht. Das uns seit Jahrzehnten begleitende Dilemma zwischen

49 Vgl. Peter Hort, Europäische Selbstprüfung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 6. 1992; Günther Gillesen, Zusammenarbeit, nicht die Europäische Union ist das Ziel, in: ebd. vom 14. 5. 1992; Hartmut Hausmann, Kritik an britischer Haltung, in: Das Parlament vom 24./31. 7. 1992.

50 Marcell von Donat, Die Tage der Zwölf sind gezählt, in: Die Zeit vom 20. 12. 1991.

51 Die Sozialcharta ist ein Irrweg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 12. 1989.

52 Vgl. Gisela Dachs, Entente Cordiale auf der Alb, in: Die Zeit vom 1. 11. 1991.

53 Vgl. Interview mit General Galvin, in: Die Zeit vom 3. 7. 1992.

54 Vgl. Rede von Bundesminister Seiters in Rom am 10. 1. 1992, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 15. 1. 1992.

55 Zit. nach Jacqueline Hénard, Verlorene Werte in einer veränderten Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 4. 1992.

Zentralisierung und Dezentralisierung wurde nicht gelöst. Durch die Neuformulierung des Subsidiaritätsprinzips wurde lediglich – EG-typisch – eine technische Antwort auf ein Substanzproblem gegeben⁵⁶.

Der Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen und der starken Zentralisierung im Währungsbe- reich steht in der Sache keine Stärkung des demokratischen Elements und der staatlichen Zuständig- keiten gegenüber. Mehr wäre notwendig gewesen. Der Vertrag könnte insgesamt nur dann als Fort- schritt betrachtet werden, wenn er eine eindeutige Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis von Einheit und Vielfalt gegeben hätte. Statt dessen hat man durch eine erneute Ausdehnung der EG-Zu- ständigkeiten wiederum den ausgetretenen Pfad der Vereinheitlichung beschritten. Es besteht jetzt wirklich die ernste Gefahr, daß die institutionelle Entwicklung der Gemeinschaft und ihre Akzeptanz durch die Gesellschaft mehr und mehr auseinander- klaffen. „Die Deutschen beginnen sich zu fürch- ten“, überschreibt Elisabeth Noelle-Neumann die demoskopische Bilanz von Maastricht⁵⁷.

Wir sollten eines klar sehen: Den europäischen Bundesstaat wird es auf absehbare Zeit nicht ge- ben. Er würde von der Mehrheit der Bevölkerung in Europa nicht akzeptiert werden. Wie Arnulf Ba- ring feststellte: „Niemand erstrebt ernstlich einen supranationalen Bundesstaat.“⁵⁸ Je eher wir uns das eingestehen, desto besser ist das für den europä- ischen Einigungsprozeß. Nur mit dieser Erkenntnis können wir ein Europa zusammenfügen, das unse- ren Ansprüchen an Demokratie, Freiheit und re- gionaler Vielfalt gerecht zu werden vermag. Der freiheitliche Rechtsstaat muß das demokratische Fundament eines vereinten Europas bleiben. Seine Grundordnung darf durch den Prozeß der europä- ischen Einigung, durch die immer stärker werdende Zentralisierung und die Entmachtung der nation- alen Parlamente nicht gefährdet werden.

Wir müssen uns auch von der falschen These tren- nen, daß grenzübergreifende Aufgaben nur durch suprastaatliche Institutionen erfüllt werden kön- nen. Die Agrar-, die Regional-, die Umwelt-, die Entwicklungspolitik der EG sind Beispiele dafür, daß Gemeinschaftsregelungen oft zu Ergebnissen führen, die keineswegs vorbildlich sind. Wir müs- sen uns von den Visionen und den Schlagworten entfernen und mehr an das Gemeinwohl, an das

Wohl der Bürger denken, auf denen unser Staat und Europa ruhen. Mehr Nüchternheit ist geboten. Das mag nicht immer leicht fallen, denn große Worte verkaufen sich leichter als kleine.

Die deutsche Außenpolitik ist schwieriger gewor- den, die Europapolitik auch. Wir sind gezwungen, selektiver vorzugehen, uns mehr an das Machbare zu halten. Selektive Integration könnte das Stich- wort sein. Auch die von uns und unseren Partnern gewünschte Einbindung Deutschlands in die Ge- meinschaft entlastet uns nicht von einer selbständi- gen, auch die anderen überzeugenden, verlässlichen europäischen Politik. Unsere Einbindung kann we- der für uns noch für unsere Partner ein Endziel sein. Die Nachbarn und wir müssen mit der Größe und der geographischen Lage Deutschlands fertig wer- den. Aus unserer Mittellage befreit uns niemand⁵⁹. Wir brauchen Europa und Europa braucht uns; aber es muß ein von allen akzeptiertes, bürgerna- hes, kein zentralistisches Europa sein, wenn es Be- stand haben und unsere demokratischen Grund- überzeugungen bewahren soll. Eine Kurskorrektur in vielen Bereichen unserer Europapolitik ist drin- gend geboten.

Wichtig ist vor allem, daß die vorhandenen und vor- aussehbaren Probleme erkannt und offen diskutiert werden. Es wäre verhängnisvoll, wenn die notwen- dige Debatte nicht oder nur unzureichend geführt würde, weil man – wie so oft in der Vergangenheit – meint, es lasse sich nichts ändern, der Zug sei abge- fahren, es gäbe ohnehin keine rechte Alternative zur jetzigen Politik. Diese Argumentation, die nicht selten geäußert wird, ist – falls sie ernst gemeint ist – nichts anderes als ein Ausdruck der Hilflosigkeit und Unselbständigkeit. Beides können wir uns nicht leisten. Eine freie, kritische Debatte über Eu- ropa ist dringender, in mancher Hinsicht auch schwieriger, als die derzeitige Aussprache über unsere Verfassung. Sie muß gleichwohl geführt werden. Wir dürfen sie nicht scheuen. „Die frei- heitliche Ordnung“, hat Bundespräsident von Weizsäcker mit Recht gesagt, „leidet nicht unter ihren temperamentvollen Auseinandersetzungen, sondern allenfalls daran, daß sich zu viele zu oft und zu schnell an vorherrschende Verhältnisse an- passen.“⁶⁰

59 Vgl. die Ansprache von Bundespräsident von Weizsäcker in Washington am 30. 4. 1992, wo es heißt: „Jetzt ist es die Europäische Union, die uns endgültig aus der Mittellage befreit“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 9. 5. 1992.

60 Ansprache von Bundespräsident von Weizsäcker bei der Verleihung des Heine-Preises in Düsseldorf am 13. 12. 1991, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 17. 12. 1991.

56 Vgl. hierzu Markus Jachtenfuchs, Die EG nach Maastricht, in: Europa-Archiv, (1992) 10.

57 Elisabeth Noelle-Neumann, Die Deutschen beginnen sich zu fürchten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 6. 1992.

58 Arnulf Baring, Sind die Politiker blöde oder das Volk?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 5. 1992.

Das Europa der Eurokraten

Zentralismus, Partikularismus und die Rolle des Nationalstaates

Die ersten offiziellen Reaktionen hierzulande auf das dänische „Nein“ zum Maastrichter Unionsvertrag waren zumeist noch geprägt von der alten Europaideologie. Kritik an Europa und Skepsis über den eingeschlagenen Weg wurden sogleich als nationalistische Eigenbrötelei ausgelegt. Wegen ein paar Tausend „verrückt gewordener Goten“ wollte man sich sein schönes Traumbild von Europa nicht zerstören lassen. Die Bundesregierung entschied sich nach dem Motto „Augen zu und durch“ zum sofortigen Handeln. Dänemark sollte zur Not außen vor bleiben, obwohl doch der Vertrag selbst vorsieht, erst dann in Kraft zu treten, wenn ihn alle zwölf Signatarstaaten ratifiziert hätten.

Erst allmählich wuchs die Erkenntnis, daß das dänische „Nein“ nicht gegen Europa allgemein gewandt war, sondern daß es einer Stimmung Ausdruck gab, die sich auch in der Bundesrepublik Deutschland mehr und mehr breit macht: der Sorge vor einem „Überstaat“ EG, in dem eine anonyme Superbürokratie fernab in Brüssel im Namen der Integration alle aus den unterschiedlichen Traditionen erwachsenen nationalen Unterschiede einebnet und den Bürgern in einem Wust von Direktiven zentralistisch in alle Lebensbereiche hineinregiert.

Diesem Eindruck verschließt sich mittlerweile nicht einmal der Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, wenn er befürchtet, die meisten Bürger könnten die Europäische Gemeinschaft immer mehr als ein „technokratisches und elitäres Abenteuer“ ansehen¹. Doch der Zug zum Zentralismus setzt nicht erst mit Maastricht ein, er gewönne durch die Unionsverträge nur noch einmal gehörig an Fahrt.

1 „Das EG-Parlament billigt Maastrichter Vertragsformen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 8. 4. 1992.

I. Die Überwindung der Nationalstaaten

Die EG war u. a. angetreten, um den Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland, der in diesem Jahrhundert zu zwei Weltkriegen geführt hat, ein für allemal in einem Geflecht von gegenseitigen Abhängigkeiten aufzuheben. Der Erfolg des Gemeinschaftsmodells übte magnetische Wirkung aus. Die EG wurde und wird immer größer, ihre Aufgaben wachsen ständig. Unter dem Zwang zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien auf dem Weltmarkt wird nicht nur ein Binnenmarkt ohne Grenzen angestrebt, sondern auch eine Europäisierung sämtlicher Politiken, die jetzt noch Teil der nationalen Souveränität sind. Schon heißt es, das Zeitalter der Nationalstaaten sei überwunden und das Zeitalter der übernationalen Integration habe begonnen. Nach Maastricht – wenn der Vertrag denn nun in Kraft tritt – sollte man in der Tat nicht mehr fragen, welches die Kompetenzen sind, die der EG zuwachsen; man sollte besser fragen, welche Kompetenzen die gewählten nationalen Regierungen und Parlamente überhaupt noch behalten.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel ist, da sie das nahezu ausschließliche Initiativrecht besitzt, der treibende Motor dieser Entwicklung. Sie folgt dabei einer Ideologie, die nach Untergang der autoritären Varianten gesellschaftlicher Utopien in diesem Jahrhundert Alleingültigkeit beansprucht. Die Europaideologie beruht auf der Annahme, daß sich die meisten gesellschaftlichen Probleme von heute nur noch auf einer überstaatlichen Ebene lösen lassen². Aber anstelle der früher in solchen Fällen üblichen zwischenstaatlichen Vereinbarungen sollen heute europäische Institutionen und Statuten die nationalen in zunehmendem Maße zunächst ergänzen, dann ersetzen. Die Europäische Gemeinschaft:

2 So jüngst der Präsident des Europäischen Parlaments (EP), Egon Klepsch, in: Rheinische Post vom 20. 3. 1992.

das ist das Gute; die Nationalstaaten: das ist das Schlechte. Doch so recht im öffentlichen Bewußtsein scheint die Tatsache, daß die nationale Regierungsebene bald nahezu überflüssig werden soll, noch nicht angekommen zu sein.

II. Die Harmonisierungsstrategie

Die EG-Binnenmarktstrategie hat mit einer genialen Erfindung begonnen: Weil eine vollständige Angleichung aller Normen und Standards in den Mitgliedstaaten nur sehr schwer zu erreichen sein würde, wollte man den Grundsatz gelten lassen, daß alle Normen, die in einem Land gelten, ab 1993 auch in den anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden müßten. Auf diese Weise würden alle nichttarifären Handelshemmnisse beseitigt. Dieser Grundsatz hörte sich gut an und schien alle liebgewonnenen Traditionen und Prioritäten der Verbraucher zu schützen und dennoch die universale Vermarktung aller Güter in der Gemeinschaft zu garantieren. Es schien das Ei des Kolumbus gefunden zu sein – eine Methode, mit der man ohne großen bürokratischen Aufwand die erwünschte Wirkung würde erzielen können.

Mittlerweile ist der Grundsatz gegenseitiger Anerkennung nationaler Normen in sein Gegenteil verkehrt worden. Die „Harmonisierung“ im Namen des Binnenmarktes stand und steht ihr im Wege. Überall dort, wo nationale Normen und Standards, wie zum Beispiel Regeln des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, Hygienegesetze, aber auch Steuersätze die Vermarktung der Produkte und Dienstleistungen anderer Mitgliedstaaten gefährden würden, versucht die Kommission, gesamteuropäische Standards festzulegen. Ende 1991 hat das Europäische Normungsinstitut CENELEC die tausendste europäische Norm beschlossen³. Diese Standards halten sich zumeist auf dem niedrigsten gemeinsamen Nenner, was bedeutet, daß die oftmals höheren deutschen Anforderungen auf dem Markt unterlaufen werden können. Individuelle Politiken einzelner Mitgliedstaaten werden immer schwieriger. Wollte etwa Deutschland in bestimmten Städten oder zu bestimmten Zeiten das Autofahren nur noch mit Elektroautos erlauben – wie es der US-Bundesstaat Kalifornien für die Jahre ab 1997 gesetzlich festgelegt hat, ohne daß sich die

amerikanische Bundesregierung dagegen wenden kann (und will) –, so würde das die EG-Kommission wahrscheinlich sofort zu unterbinden trachten, weil dadurch der Absatz anderer herkömmlicher europäischer Automobile und die freie Bewegung von Autofahrern anderer Mitgliedstaaten eingeschränkt würden. Potentiell haben nationale Regierungen in Europa inzwischen weniger Rechte als einzelne Bundesstaaten der amerikanischen Union!⁴

Harmonisierung dient inzwischen eben nicht mehr der Anerkennung unterschiedlicher Standards, sondern im Gegenteil der Einebnung nationaler Unterschiede auf niedrigstem Niveau. In ihrem Namen läßt sich auf durchaus gutwillige Weise jede noch so kleine Regelungskompetenz nationaler Regierungen aufheben.

III. Merkwürdige Institutionen

Auf dem Weg zur Europäischen Union haben wir es mit einer ganzen Reihe von untypischen institutionellen Strukturen zu tun, deren demokratische Legitimation häufig angezweifelt wird. Der normale europäische Standard ist, daß das Volk ein Parlament wählt, aus dessen Mitte die Mehrheitsfraktion – unter Umständen in Koalition mit kleineren Fraktionen – eine Regierung bildet, die dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Das Parlament besitzt genauso wie die Regierung das Initiativrecht. Gesetze werden allein vom Parlament beschlossen. Ein unabhängiges oberstes Gericht entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze.

Europa sieht heute dagegen so aus: Nationale Regierungen richten eine Behörde ein (Kommission und Kommissare), die das alleinige Initiativrecht für legislative Akte besitzt. Das Europäische Parlament (EP) wird zwar vom Volk gewählt (freilich unter Mißachtung des Grundsatzes „ein-Bürger-eine-Stimme“), aber auch nach Maastricht wird es nicht die klassischen Rechte nationaler Parlamente besitzen, obwohl es doch die Kontrollfunktion – die jene nicht mehr wahrnehmen können – ausfüllen soll. Selbst das Budgetrecht, ureigenstes Recht gewählter demokratischer Legislativen, ist dem EP genommen. Es kann lediglich Stellungnahmen zu

3 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung von Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes, Kommission der EG, SEK (91) 2491 endg., Brüssel, 19. 12. 1991.

4 Darauf aufmerksam machte Martin Mayer in der Beratung über die Große Anfrage der CDU/CSU und F.D.P. zu Elektrofahrzeugen (BT-Drs. 12/1361, 12/2246) im Deutschen Bundestag, 20. März 1992, Plenarprotokoll 12/86, S. 7165/B.

dem von der Kommission aufgestellten Haushaltsplan abgeben und ihn mit absoluter Mehrheit als Ganzes zurückweisen. Eine Prioritätenveränderung beim Haushalt ist so gut wie nicht möglich. Einige Initiativen der Kommission wird es in Zukunft mit absoluter Mehrheit zurückweisen können, aber nach wie vor wird es nicht aus eigener Legitimation heraus Rechtsakte setzen dürfen.

Gesetze verabschiedet der Ministerrat. Die nationalen Parlamente, die von der Theorie her in diesem Prozeß noch den demokratischen Wideranker zum Ministerrat und den Regierungskonferenzen bilden könnten, geben ihren Regierungen zwar Empfehlungen für Verhandlungen mit auf den Weg, finden sich aber zumeist am Ende nur noch als Erfüllungsgehilfen des Ministerrates wieder. Bei der Umsetzung der europäischen Rechtsakte in nationales Recht haben sie keinen Spielraum mehr. Darauf achtet insbesondere der Europäische Gerichtshof (EuGH). Statt die Übereinstimmung der europäischen Richtlinien und Verordnungen mit den nationalen Verfassungen zu überprüfen, verhängt der EuGH auf Initiative der Kommission – also derjenigen Administration, die es nach herkömmlichem Verständnis eigentlich zu überwachen gilt – Sanktionen gegen Mitgliedstaaten wegen Nichtbefolgung bestimmter Direktiven.

Die Befürworter einer vollständigen Integration sehen ihr Ziel klar vor Augen: Europa soll ein Bundesstaat – ähnlich dem Aufbau der Bundesrepublik Deutschland – werden mit der Kommission als Regierungsapparat, den Mitgliedern der Kommission als europäischem Kabinett, dem Präsidenten der Kommission als eine Art europäischer Kanzler und dem Europäischen Parlament als vollwertige Volksvertretung aller Europäer. Nationale Institutionen werden dann auf die Ebene etwa der deutschen Länderregierungen heruntergestuft, denen die Ausführung der europäischen Gesetze obliegt und die gewisse Zuständigkeiten im Rahmen einer konkurrierenden oder alleinigen Gesetzgebungskompetenz behalten. Die deutschen Länderregierungen dürften sich langfristig als grenzübergreifende regionale Gebietskörperschaften mit den diversen Körperschaften der Nachbarländer zusammenschließen. Die Kommunen schließlich werden sich als viertes oder – wo Regierungspräsidien existieren – als fünftes Glied in der Kette wiederfinden.

Ob es nun zu dieser Form oder zu anderen institutionellen Strukturen – etwa zu Jacques Delors' „Präsidialverfassung“ – kommen wird: Der europäische Bürger wird ein Übermaß an Regierungen über sich haben mit einem daraus folgenden Über-

maß an Reglementierungen und unproduktiven Beamtenheerscharen.

IV. Der Bundestag schaut zu

Der Ausstoß an Normen, Verordnungen und Richtlinien auf europäischer Ebene ist ein rein gouvernementaler Prozeß. Die Kommission schlägt vor, der Rat der jeweiligen Fachminister verabschiedet. Richtlinienentwürfe, die einer Umsetzung in das nationale Recht der Mitgliedsländer bedürfen, treten zunehmend hinter Verordnungen zurück⁵, bei denen die nationalen Parlamente den eigenen Regierungen meist nur noch Empfehlungsempfehlungen mit auf den Weg geben können. Am Beispiel des bisher so integrationsfreundlichen Deutschland wird deutlich, wie wenig selbst der größte Geldgeber der Gemeinschaft noch an den Entscheidungen etwas ändern kann. Von den 472 im letzten Jahr an die Bundestagsausschüsse überwiesenen EG-Vorlagen wurden 88 (19 Prozent) mit Beschlußempfehlungen versehen und im Plenum verabschiedet. Eine offizielle Statistik wird nicht geführt, aber wenn der willkürlich herausgegriffene Zeitraum November 1991 bis April 1992 einen Anhalt bieten kann, so lehnt der Bundestag von den ihm zugehenden Vorlagen gut ein Viertel ab und fordert die Bundesregierung auf, bei den Verhandlungen eine entsprechende Position zu vertreten. Der häufigste Grund für die Zurückweisung besteht übrigens darin, daß der jeweilige Bundestagsausschuß keinen Regelungsbedarf sieht und einer Tendenz zu einer Kompetenzausweitung der Kommission bei gleichzeitiger Bürokratisierung entgegentreten will.

Wie sieht es aber mit der Umsetzung der Bundestagsbeschlüsse aus? Einer internen Umfrage des Wissenschaftlichen Dienstes bei den einzelnen Fachausschüssen des Bundestages zufolge hat die Bundesregierung nur fünf Prozent der ausgesprochenen Bundestags-Empfehlungen überhaupt berücksichtigt. Anzunehmen ist auch, daß selbst dann, wenn die Regierung den Willen des Parlaments in Brüssel vorgebracht hat, die letztlich verabschiedete Richtlinie oder Verordnung wegen der Notwendigkeit zum Kompromiß der Absicht des Bundestags nur noch wenig entspricht. Kaum jemand in den jeweilig federführenden Bundestagsausschüssen verfolgt, ob Beschlüsse des Bundestags in Brüssel zu Änderungen von EG-Vorlagen

⁵ Beispiele dafür sind die Rechtsgebiete Umweltschutz und Verkehrspolitik sowie natürlich die Agrarpolitik.

geführt haben oder nicht⁶. Eine Erfolgskontrolle oder ein Nachhaken hat es bisher offenbar nicht, jedenfalls nicht in systematischer Form, gegeben. Ist es einmal soweit und sind die europäischen Richtlinien durch den Rat endgültig beschlossen worden, werden sie überdies in den überwiegenden Fällen am Parlament vorbei in nationales Recht umgesetzt. Von den Ende März 1992 der Bundesregierung vorliegenden 130 EG-Richtlinien, die noch der Umsetzung bedurften, sollten 66 auf dem Verordnungswege und 42 auf dem Gesetzeswege entschieden werden⁷.

V. Die Kommission als postmoderne Bürokratie

Die Beamten der Kommission folgen offenbar einem einzigen Arbeitsprinzip: Wie kann ich mir selbst und damit der Kommission mehr Kompetenzen zuschanzen?⁸ Auch hier verhilft die Europaideologie zur Legitimation – schließlich ist die EG angetreten, um den Austausch, die Kooperation und Koordination zwischen den Europäern zu fördern. Das geht aber nur, wenn der einzelne EG-Beamte über alle entsprechenden Vorgänge in seinem Fachbereich in den Einzelstaaten informiert ist. Einer der Mechanismen, mit deren Hilfe der Kommission diese selbstgestellte Aufgabe gelingt, ist die an allen Stellen in die Verträge eingebaute Berichtspflicht der Mitgliedstaaten an die Kommission, denn sie braucht einerseits das Wissen um sämtliche die Integration berührenden nationalen Gegebenheiten und kontrolliert andererseits wiederum die Durchführung der Rechtsakte, die diese Gegebenheiten „harmonisieren“ sollen. Mittlerweile sind ganze Stäbe in den nationalen Regierungen nur noch damit beschäftigt, nicht nur

6 Vgl. „Einzelfragen zur Behandlung von EG-Vorlagen“, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Reg.-Nr.: WF XII-45/92.

7 Nach einem internen Papier des BMWi (Ref. E B 3) zum Stand von EG-Richtlinien (bis 1. 1. 1993 umzusetzen), Bonn 23. 3. 1992.

8 Der 49. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften (Berichtszeitraum 1. Juli bis 31. Dezember), BT-Drs. 12/2218 (11. 3. 1992), ist in dieser Hinsicht eine unerschöpfliche Quelle, siehe z. B. Ziffer 240: Die Kommission versuchte bei Abschluß des Luftverkehrsabkommens der EG mit Schweden und Norwegen die Rechtsgrundlage des Art. 113 EWGV geltend zu machen, der ihr ausschließliche Zuständigkeit verschafft hätte. Der Rat paßte auf und billigte das Luftverkehrsabkommen auf Grundlage des Art. 84 Abs. 2 EWGV, der die Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten beläßt. Vgl. Zi. 207 (Raumordnungspolitik), Zi. 248 (F & E).

dem eigenen nationalen Parlament, sondern auch der Kommission gegenüber alle möglichen Rechenschafts- und Tätigkeitsberichte abzuliefern⁹.

Ein anderer Mechanismus zur schleichenden Ausweitung der Kontrolle seitens der Kommission ist die unermüdliche Erfindungsgabe ihrer einzelnen Generaldirektionen, wenn es um neue Programme und Projekte geht, die die Kommission dann im Namen der Koordination alimentiert und in ihrem Sinne steuert¹⁰. Der nötige Kommunikations- und Kooperationsaufwand zur Befriedigung dieser Berichtspflichten und Programmabwicklungen schafft neue Planstellen. Statt eines normalen, zweiseitigen Dialogs zwischen zwei oder mehreren Nachbarn tritt ein kommunikatives Netz, an dem die Kommission in dem Maße immer mehr beteiligt ist, wie sie zusätzliche Mittel zur „Förderung“ des Dialogs oder Austausches verteilen darf.

Die Datensammelwut der Kommission ist sicherlich nicht mit der eines totalitären Staates zu vergleichen. Vielmehr erweist sich die Superbehörde in Brüssel als der erste wirklich postmoderne Regierungsapparat auf europäischem Boden. Die zahllosen Berichte, Gutachten und Analysen entsprechen dem Trend zu immer größerer Informationserfassung, bei einem im Verhältnis dazu immer geringerem Ausstoß an real umsetzbaren Entscheidungen. Dem folgt der Hang zu einer Metapolitik, deren Charakteristikum z. B. darin besteht, die Kooperation zu kooperieren, die Medienkanäle zu füllen und dann die Kanalfülle zu kommentieren.

So, wie das Medienzeitalter Ersatzerlebnisse geschaffen hat und die postmoderne Architektur Ersatzstile hervorbringt, bewegen sich die Empfehlungen, Entscheidungen und kommunikativen Akte der europäischen Politik oftmals auf einer Ersatzebene, nämlich nicht mehr auf der vom Bürger unmittelbar legitimierten Ebene. Das Ganze ist zudem – auch das ist typisch postmodern – symbolisch untermauert mit Fanfaren, Flaggen und Tabus. Auf dieser Ebene wird verkündet, aber

9 Vgl. z. B. den am 19. 12. 1991 vom Rat politisch gebilligten Vorschlag der Kommission zu einer Dienstleistungsrichtlinie, die u. a. eine Berichtspflicht der Mitgliedstaaten an die Kommission begründet. BT-Drs. 12/2218, Zi. 155. Vgl. Zi. 184 (Allgemeine Produktsicherheit), Zi. 181 (Europäische Beobachtungsstelle für KMU), Zi. 213 (Umweltschutzrichtlinien), Zi. 274 (Gesundheitsdaten).

10 Ein Beispiel ist das umstrittene Engagement der Kommission in der Bildungspolitik. Nach deutschem Verfassungsverständnis hat hier nicht einmal der Bund viel zu sagen. Der Kommission stehen bisher jährlich 400 Millionen DM zur Verfügung, um Kooperationen anzuregen und Mobilitätshilfen zu geben. Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 19. 3. 1992.

nicht gehandelt, wofür die Kommission nichts kann, denn sie würde ja gerne. Aber es ist eben doch ihr Charakter als gigantischer Konferenzplaner und Datensammler, der den Eindruck vermittelt, daß Politik im wesentlichen nur mehr Kommunikation ist, nicht mehr Inhalt; die Legitimation nur noch eine Frage der Wahrnehmung, nicht mehr des Selbstverständnisses. Dazu paßt, daß verantwortliche Politiker nach dem dänischen Veto nicht sehen wollten, daß etwas offenbar inhaltlich mit Maastricht nicht stimmt; sie glaubten, es komme nur darauf an, den „europäischen Gedanken“ besser zu vermitteln (so beispielsweise Bundesaußenminister Klaus Kinkel¹¹) oder eine „bessere Aufklärung“ der EG-Bürger über Maastricht in Gang zu setzen (so Kommissionspräsident Jacques Delors¹²).

VI. Undurchschaubare Entscheidungsprozesse

In dieses Bild der abgehobenen Kommunikationsverläufe paßt auch, daß die Entscheidungsprozesse in der EG durch den Maastrichter Unionsvertrag nur noch unübersichtlicher zu werden versprechen.

Der Rat – meist in Form des Rats der jeweiligen Fachminister, aber auch in Form des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs – entscheidet in 35 Bereichen der gemeinschaftlichen Politik mit qualifizierter Mehrheit, in 46 Sachgebieten ist dagegen Einstimmigkeit verlangt. In manchen Fragen besteht eine verschränkte Prozedur: Man legt mit qualifizierter Mehrheit fest, ob die EG eine Aktion ergreifen soll (z. B. in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – GASP), bei der Festlegung der Einzelheiten wird jedoch wieder Einstimmigkeit verlangt (mit Ausnahmen). In drei Fällen gibt es eine umgekehrte Prozedur (z. B. bei der Harmonisierung des Asylrechts). Mit Beginn der 2. (1994) und 3. Stufe (1996) der Union wird es sechs weitere Felder der Politik geben, in denen Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß schließlich wird in 27 Sachgebieten gehört, der Regionalausschuß in Zukunft in acht Fällen.

11 „Bundesregierung will am Zeitplan für Europas Einigung festhalten“, in: Tagesspiegel vom 9. 6. 1992.

12 „Straßburg für schnelle Ratifizierung der Maastrichter Verträge“, in: FAZ vom 11. 6. 1992.

Das Europäische Parlament wird in 60 Sachgebieten der gemeinsamen Politik vom Rat und von der Kommission angehört und hat das Recht, in 18 verschiedenen Bereichen intensiv mit der Kommission zusammenzuarbeiten. Die Verfahren zur Mitentscheidung (Art. 189b) und zur Zusammenarbeit (Art. 189c) des EP sind dabei so kompliziert, daß selbst Fachleute Schwierigkeiten haben werden, dem prozeduralen Gang der Gespräche zu folgen. In 15 Fällen hält das EP ein negatives Veto und kann auf diese Weise den Rat mit absoluter Mehrheit daran hindern, einen Rechtsakt zu erlassen, kann aber nicht selbst etwas dagegensetzen. In sechs weiteren Fällen muß das EP unterrichtet werden, in 13 Fällen heißt es, es müsse „zustimmen“. Als einschneidendstes Mittel hat das EP schließlich das Recht, mit den Stimmen der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder den Haushalt der Kommission als Ganzes abzulehnen und der Kommission das Mißtrauen auszusprechen.

Das Europäische Parlament wird alle Hände voll zu tun haben, sich auf seine erweiterten Mitwirkungsrechte einzustellen, wobei der gesamte Binnenmarkt noch immer ohne echte parlamentarische Mitwirkung zustande gekommen sein wird, denn er soll ja in dem Moment in Kraft treten, in dem der Unionsvertrag erst seine Gültigkeit erlangt, nämlich Anfang 1993. Insgesamt soll es nach Maastricht auf europäischer Ebene rund 15 verschiedene Entscheidungsverfahren geben. Das deutsche Grundgesetz kennt nur drei.

VII. Parkinson im Berlaymont

Bei dem Gewirr von Kompetenzen und bei dem allein der Kommission zustehenden Recht, die Vielzahl der möglichen Rechtsakte vorzubereiten, ist es kein Wunder, daß die EG Tausende von Spitzenbeamten benötigt, um den Überblick behalten zu können. Die europäische Beamenschaft wächst dabei stetig und ist im Vergleich zu den nationalen Beamten äußerst gut bezahlt. Derzeit arbeiten in Brüssel rund 16 500 Europabeamte, darunter allein 1 600 Dolmetscher und Übersetzer. Sie verteilen sich auf 17 Kabinette und 23 Generaldirektionen und kosten den europäischen Steuerzahler im Jahr 3,4 Mrd. DM an Gehältern. Dazu kommen zahlreiche europäische Behörden und Agenturen außerhalb Brüssels.

Die sicherlich recht leistungsfähige, aber auch gehätschelte europäische Beamenschaft entwickelt

einen eigenen „Esprit de corps“, der ihr das Gefühl vermittelt, an allen Ecken und Enden nur noch die lästige Trägheit der nationalen Behörden überwinden zu müssen, bevor das goldene Zeitalter des harmonisierten Europas eintritt. Mindestens dreisprachig, sind die Eurokraten die Avantgarde des neuen europäischen Menschen.

Nationale Vorbehalte stören da nur, vor allem, wenn sie in deutscher Sprache vorgetragen werden¹³. Deutsche Europabeamte, die auf der Arbeitsebene deutsche Interessen vertreten könnten, sind überdies deutlich unterrepräsentiert. Trotz eines Bevölkerungsanteils in der EG von 22 Prozent hält Deutschland nur 10,9 Prozent der Beamtenstellen in Brüssel. Von den 3642 Spitzenbeamten der Kommission sind lediglich 528 deutscher Herkunft, obwohl Deutschland nach seinen Geldzuweisungen rund 1000 „A-Beamte“ zustünden¹⁴.

Bei alledem ist das Wachstum der europäischen Bürokratie noch längst nicht ausgeschöpft: Jeder neue Mitgliedstaat wird sein Kontingent an Planstellen verlangen, die Zahl der europäischen Agenturen und Behörden steigt ebenso unaufhörlich. Die entsprechenden nationalen Behörden werden nur im Ausnahmefall verkleinert, wie derzeit etwa der Zoll. Der Trend zu immer größerer Zentralisierung ist dabei nicht allein Folge einer Interessenkoalition der Eurobeamten, -parlamentarier und -richter, sondern auch all derer, die daran beispielsweise als Lobbyisten verdienen – davon soll es in Brüssel inzwischen an die 8000 geben¹⁵ – oder die damit einen Karriereprung für sich erwarten, etwa wenn sie hoffen, von der nationalen Bürokratie in die europäische überwechseln zu können¹⁶.

13 Selbst die Bundesregierung entrüstet sich mittlerweile über die Tendenz, Deutsch als Arbeitssprache weiterhin zu negieren. In ihrem 49. Bericht an den Bundestag zur Integration Deutschlands in die EG schreibt sie: „Wenn sich deutsche Regierungsvertreter bei Expertentagungen in EG-Gremien weigern, die Verhandlungen nur in englischer und/oder französischer Sprache zu führen, verstärkt sich die Tendenz, die Tagungen formell aufzuheben, sie jedoch als informelle Treffen ohne Dolmetscherdienst in Französisch und Englisch mit dem gleichen Arbeitsprogramm fortzuführen.“ BT-Drs. 12/2218, Zi. 62.

14 Ergebnis einer parlamentarischen Anfrage des MdEP Gerd Müller (CSU) im EP, in: Generalanzeiger Bonn vom 21. 4. 1992.

15 Vgl. Brigitte Steck, Europäisches Parlament: Lobbyisten umstritten, in: Handwerkerzeitung vom 12. 3. 1992.

16 Vgl. Roland Vaubel, in: Wirtschaftswoche vom 15. 11. 1991, S. 138ff.

VIII. Unaufhaltsame Bürokratisierung

Der Prozeß der Bürokratisierung Europas scheint unaufhaltsam. Dem Wirken der Europabeamten hat die Wirtschaft und haben bald auch alle anderen Bereiche des Lebens eine Flut von Verordnungen und Richtlinien zu verdanken, die durch eine ebensolche Flut von Auslegungsentscheidungen des Europäischen Gerichtshofes flankiert wird. Im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) müssen die EFTA-Staaten nicht weniger als 1400 Rechtsvorschriften der EG übernehmen¹⁷. Der nordrhein-westfälische Landwirtschaftsminister Matthiesen beklagte vor einigen Monaten, seit Einführung der Milchquotenregelung hätten seine Landesbehörden allein über 70 Verordnungen der EG und des Bundes dazu umsetzen müssen. Die Zahl der Verordnungen im Getreidebereich überstiege mittlerweile die Zahl 200. Die Kosten des Verwaltungsaufwands für die entsprechende Umsetzung seien inzwischen höher als die Mittel, die man auf diese Weise an die Bauern verteilen könne. Für Matthiesen ist die EG-Agrarpolitik denn auch der „Beginn des perfektionierten Wahnsinns“¹⁸. Und was Matthiesen andeutet, bestätigte jüngst sein rheinland-pfälzischer Kollege Schneider: Es sind nicht nur die EG-Direktiven allein, die den Praktikern das Leben schwer machen. Es sind die hinzukommenden Durchführungsbestimmungen der nationalen Bürokratie, die die Agrarpolitik vollends zur „Absurdität“ werden lassen. Schneider zählte von März bis Juli 1992 61 Schreiben des Bundeslandwirtschaftsministeriums an seine Landesbehörde, in denen die neueste EG-Ölsaatenregelung interpretiert, definiert und schließlich widerrufen wird¹⁹. Man kann es tröstlich finden, daß heute immer mehr Bauern akademisch vorgebildet sind – wie sollten sie sonst noch des Papierkriegs Herr werden?

Neben der Agrarökonomie ist die Bauwirtschaft ein anderes, besonders eklatantes Beispiel für den Brüsseler Etatismus. Der Bundesverband freier Wohnungsunternehmer warnte im Herbst letzten Jahres vor einem „technokratischen Zentralismus“, der alle nationalen Besonderheiten und jeg-

17 Vgl. BT-Drs. 12/2218, Zi. 341 (Europäischer Wirtschaftsraum).

18 Rheinische Post vom 14. 2. 1991.

19 „EG-Ölsaatenregelung ist eine Absurdität“, in: FAZ vom 30. 7. 1992.

liche Kreativität in der Architektur überrolle²⁰. Über 300 den Bau betreffende Normen seien in den letzten sechs Jahren erlassen worden. Bis Ende 1992 sollen es noch einmal soviel sein! Die zusätzlichen Auflagen einschließlich der Richtlinien für die Dienstleistungshaftung, die zur Zeit noch beim EP liegen, würden die Kosten für Bauleistungen in Deutschland um ca. 20 Prozent erhöhen.

Und auch vor Lächerlichkeiten ist die Kommission nicht gefeit: Die britische Wochenzeitschrift *The Economist* lästerte vor einiger Zeit, die Kommission beabsichtige „den lieben Gott zu spielen“, wenn sie gesetzlich verkünden wolle, alle Mitgliedstaaten hätten den Sonntag als arbeitsfreien Tag zu respektieren (das allerdings auf deutschen Wunsch und Druck hin)²¹. Die Direktive sei frühzeitig abgeschmettert worden, aber die Tatsache, daß die EG sich einer solchen Idee überhaupt gewidmet habe, sei ein unheilvolles Zeichen.

Wie eine Krake weitet die Kommission ihre Zuständigkeiten aus und wird dabei noch die letzte Gestaltungskompetenz nationaler Regierungen beseitigen. Jüngstes Beispiel ist der Bericht eines von der Kommission eingesetzten Sachverständigenausschusses zur EG-Steuerharmonisierung. Da wird festgestellt, daß die verschiedenen Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten den Handel und Absatz von Waren beeinflussen und zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Mithin erklingt die Forderung, die Mehrwertsteuersätze anzugleichen, obwohl dies, wie der Ausschuß bekennt, die Verlagerung einer der „wesentlichen politischen Gestaltungsmöglichkeiten von der nationalen auf die europäische Ebene“ bedeute²². Aber damit nicht genug, die EG soll zugleich auch Höchst- und Mindestsätze für die Unternehmensbesteuerung vorsehen, da unterschiedliche Sätze eine übermäßige Steuerkonkurrenz zur Folge hätten, was den freien Warenverkehr behindern würde²³. Mit solchen Steuerharmonisierungen würde aber den ärmeren Regionen Europas – beispielsweise Irland oder auch den neuen Bundesländern – die Möglichkeit genommen, durch niedrigere Steuersätze Investoren anzulocken. Die Fiskalpolitik als Instrument nationaler Struktur- und Stabilitätspolitik würde nach Europa abgegeben werden.

20 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 11. 9. 1991.

21 *The Economist* vom 19. 10. 1991, S. 16.

22 „Das Programm zur Vollendung des EG-Binnenmarktes – Die künftigen Konturen zeichnen sich ab. Zum Stand und zu den Aussichten des Programms“, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 8/1992, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 12. 3. 1992.

23 Vgl. FAZ vom 20. 3. 1992.

IX. Pfründe, Geld und gute Nachbarschaft

Es stellt sich die Frage, warum die nationalen Parlamente und Regierungen – mit Ausnahme der selbstbewußten Briten – diesen unaufhörlichen Trend zur Zentralisierung und Bürokratisierung bisher so klaglos mitgemacht haben.

An erster Stelle steht da ganz sicher die Erfahrung, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft trotz all ihrer Schwächen den Ländern Westeuropas einen ungeahnten Wohlstand gebracht hat. So ist das Bemühen um das wirtschaftliche Wohlergehen des Kontinents noch heute der wichtigste Motor der Europäischen Integration.

Als weiteres Moment kommt hinzu der Mechanismus zur Verteilung von Pfründen und Privilegien in Europa, der so ausgeklügelt funktioniert, daß jeder Mitgliedstaat sein Häppchen abbekommt und so dem generellen Trend nichts entgegengesetzt. Zwar ist die Kritik an den zunehmenden Kosten der europäischen Administration und an deren Programm bisweilen laut zu hören. Sie wird aber immer dann zurückgestellt, wenn man selbst – sei es als Forscher, Unternehmen, Stadt oder Region – einen Brocken vom europäischen Kuchen abbekommt. Je größer der Brocken ist, desto intensiver wird darum gekämpft, wie man an den Bewerbungen um den Sitz der großen europäischen Behörden sehen kann²⁴. Dann werden alle Bedenken gegen neue Bürokratien, die meist doch nur die Arbeit bestehender nationaler Ämter duplizieren, zurückgestellt.

Die Kommission hat sich zu einem gigantischen Umverteilungsapparat der Ressourcen entwickelt, der in dem Maße an Akzeptanz gewinnt, wie er immer mehr Personen und Körperschaften an seinem warmen Förderregen teilhaben läßt. Dabei ist den Geförderten in den Nettozahlerstaaten, zu denen Deutschland gehört, nicht immer klar, daß sie

24 Zur Verteilung stehen im Augenblick folgende Behörden an: Europäische Zentralbank (EZB) und deren Vorläufer, das Europäische System der Zentralbanken (ESZB); Europäisches Währungsinstitut (EWI); Europäisches Patentamt; Europäisches Markenamt; EUROPOL; Europäisches Dokumentations- und Forschungszentrum für grenzüberschreitende Kriminalität; Informationsstelle für die Elektronik, Informatik und Kommunikationstechnologie; Europäisches Institut für Telekommunikationsstandards (ETSI); Europäische Arzneimittelagentur; Europäische Beobachtungsstelle für KMU; Europäische Umweltagentur; Europäisches Gesundheitsamt; Europäische Stiftung für Berufsausbildung für Mittel- und Osteuropa.

die Förderung ursprünglich selbst bezahlt haben und diese jetzt über den Umweg der EG nur zum Teil und mit Auflagen zurückerhalten. Deutschland zum Beispiel zahlt nahezu 20 Mrd. DM in den Gemeinschaftstopf, erhält aber nur ca. 8,5 Mrd. DM zurück – etwa in Form von Garantiepreisen für Agrarprodukte, regionalen und strukturellen Fördermaßnahmen, Beteiligungen an Forschungsprojekten u. ä. m.²⁵. Diejenigen, die davon profitieren, werden prompt zu Befürwortern der EG-Bürokratie; diejenigen, die es bezahlen – die Steuerzahler –, können sich kaum dagegen formieren.

Die Umverteilung findet statt im Namen einer immer größeren Konvergenz der Wirtschaftskraft in allen Mitgliedstaaten, ähnlich dem deutschen Verfassungsgebot der Herstellung gleichartiger Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik. So, wie bald jeder Landstrich Deutschlands mit einem nahen Autobahnanschluß gesegnet sein wird, so ebnet auch der Regional- und Strukturförderungsprozeß der EG langfristig die Unterschiede zwischen den Nationen und Regionen ein²⁶.

Speziell für Deutschland kommt ein dritter Grund für die Europafreundlichkeit der Regierungen und Wähler hinzu: „Europa“ war ihnen lange Zeit Ersatz für die fehlende nationale Identität, die sich auf Grund der Teilung des Landes nicht einstellen konnte. Zudem hat Europa auch deshalb bei den Bürgern bisher meist einen guten Klang gehabt, weil die Westdeutschen nach dem Krieg die Chance hatten, zu einem vielgereisten und weltoffenen Menschenschlag zu werden – ein Prozeß, den die Ostdeutschen nun nachholen. Man mag seine Nachbarn und hat nichts gegen einen engeren Zusammenschluß mit ihnen. Nicht zuletzt aus diesem sympathischen Grund galt und gilt in Deutschland für alle traditionellen Parteien das Postulat der Europafreundlichkeit.

Die Regierungen haben allerdings noch ein weiteres, durchaus eigensüchtiges Motiv für ihre Europafreundlichkeit. Für sie ist die EG in der Rolle des „Überstaates“ willkommen, der die eigene Politik zu rechtfertigen hilft. Da wird dann auf der einen Seite ausbleibendes Handeln damit entschuldigt, daß eine Lösung der betreffenden Frage nur auf gesamteuropäischer Ebene gefunden werden könne. Auf der anderen Seite werden unangenehme politische Entscheidungen mit der Notwendigkeit einer Entscheidung auf europäi-

scher Ebene „verkauft“²⁷. Auch hier ist die europäische Bühne zum Ersatzparkett geworden.

X. Falsche Strategien gegen den Zentralismus

Freilich droht Maastricht nunmehr eine Dimension des nationalen Souveränitätsverzichtes ins Spiel zu bringen, die den vorherigen Konsens überall bröckeln läßt. Die Europaeuphorie, die nach Verkündung des Projektes Binnenmarkt '93 im Jahr 1987 allenthalben – auch in Deutschland – zu verspüren war, ist einer Ernüchterung, ja einer immer größeren Skepsis gewichen. Das hat wenig mit der von manchen beargwöhnten Reorientierung der Deutschen auf ihr eigenes Land zu tun, wie sie nach der Wiedervereinigung eingetreten ist. Diese Skepsis hätte sich auch ohne deutsche Einigung entwickelt. Ihr liegt zugrunde das Unbehagen über die Erfahrung, daß der Weg zu einem geeinten Europa auf eine immer größere Zentralisierung hinausläuft. Daneben tritt nun die Befürchtung, daß es zu einer stetigen Aushöhlung der Kompetenzen der eigenen gewählten Regierungen und Parlamente kommen wird, die nicht oder kaum durch andere Beteiligungsmechanismen der Bevölkerung kompensiert wird. Schließlich sind die Details der europäischen Einigung, wie sie der Unionsvertrag vorsieht, unter nahezu vollständigem Ausschluß der Öffentlichkeit und selbst der nationalen Parlamente festgelegt worden²⁸. Die meisten deutschen Parlamentarier werden kaum wissen, was in dem Vertrag alles steht, wenn sie ihn ratifizieren. Wer hat schon die Zeit und macht sich die Mühe, über 200 Seiten Juristendeutsch zu lesen und daneben dann die übrigen Rechtstexte, wie den EWG-Vertrag, zu halten, ohne den Maastricht nicht zu verstehen ist.

Spät, aber immerhin seit ein, zwei Jahren versuchen verschiedene Kräfte innerhalb des Bundestages, aber vor allem auf Seiten der Länder der

27 Diesen Zusammenhang benennt Helmut Haussmann in seinem Debattenbeitrag im Bundestag vom 17. Juni 1992, vgl. FDP Plenum Heute, Nr. 611 vom 17. 6. 1992.

28 So nahmen beispielsweise die zuständigen Arbeitskreise I und II der F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag in ihrer gemeinsamen Sitzung zur Überprüfung der Ergebnisse von Maastricht am 10. März 1992 in Bonn mit Erstaunen zur Kenntnis, daß die Modalitäten der zukünftigen Unionsbürgerschaft und des kommunalen EG-Wahlrechts von der Kommission ausgearbeitet und vom Rat einstimmig beschlossen werden sollen (Unionsvertrag Art. 8b). In einer so essentiellen Frage der Demokratie sollen die nationalen Parlamente mithin nicht beteiligt werden.

25 Vgl. Die Welt vom 19. 3. 1992.

26 So die Kritik des CDU-Bundestagsgeschäftsführers Jürgen Rüttgers, in: FAZ vom 5. 3. 1992, vgl. ferner BT-Drs. 12/2218, Zi. 248.

Krake Europa irgendwie beizukommen. Dabei werden immer wieder drei Strategien genannt, die Abhilfe schaffen sollen:

Als *erstes* steht da die Forderung nach einem Abbau des „demokratischen Defizits“ in der EG. Lauter als die meisten verlangen deutsche Parlamentarier im Verein mit ihren Regierungen, daß dem EP endlich mehr echte Rechte eines Parlaments gegeben werden müßten. Der europäische Prozeß dürfe nicht länger ein *gouvernementaler* bleiben. Doch diese Forderung kann getrost als politisch opportune, aber wenig ernst gemeinte Geste abgetan werden, die zur Zeit keinen Nachteil bringt, weil sie nicht verwirklichungsfähig ist. Denn ob allein die Übertragung von mehr Rechten an das EP dem Zentralismus Einhalt gebieten kann, wird inzwischen auch im Bundestag bezweifelt. Schließlich hat das EP letztlich dieselbe Agenda wie die Kommission, ist eher noch integrationsistischer. Intern geben denn auch selbst deutsche Europaparlamentarier zu, daß sie mehr Kompetenzen für das EP bei dessen gegenwärtiger politischer Zusammensetzung und Arbeitsweise (man denke nur an den „Wanderzirkus“) nicht wünschen. Der Bundestag wird zweifelsohne auch gegenüber dem EP um seine Kompetenzen kämpfen, wenn es darauf ankommt²⁹. Der Kampf um mehr deutsche Europaparlamentarier ist da nur ein Nebenkriegsschauplatz.

Die *zweite* der politischen Forderungen zur Bewältigung der Brüsseler Eurokratie bewegt sich im innenpolitischen Raum. Mehr Kontrolle über den Integrationsprozeß erwarten sich einige Kreise der CDU/CSU und auch die Oppositionsparteien von der im letzten Jahr erfolgten Einsetzung eines Europaausschusses im Bundestag sowie von der weiterhin angestrebten Gründung eines eigenen Europaministeriums. Bisher ist allerdings nicht erkennbar, wie dieser Ausschuß die mangelnden Kontrollmöglichkeiten des Bundestages gegenüber der Kommission und dem Rat beheben will. Die Enttäuschung wird groß sein, wenn erst einmal die Einsicht wächst, daß die Bewältigung der vielen detaillierten Richtlinien- und Verordnungsentwürfe der EG doch Sache von Fachleuten ist und weniger die von europäisch inspirierten Generali-

29 Siehe die Beschlußempfehlung des BT-Finanzausschusses zu der Unterrichtung durch das EP - BT-Drs. 11/8266 - „EntschlieÙung zur Wirtschafts- und Währungsunion“ vom 11. 3. 1992, BT-Drs. 12/2215, wo es heißt, „ein Ausschluß der nationalen Parlamente von der Mitsprache bei den Gemeinschaftssteuern widerspricht auch bei zunehmender Abgabenkompetenz des EP im Zuge der Verwirklichung der politischen Union sowie in deren angestrebtem Endzustand dem föderativen Strukturprinzip“.

sten. Die Fachausschüsse bleiben und die Fachministerien bleiben federführend, sollte es ein Europaministerium mit Querschnittsaufgaben geben. Es würde nur eine zusätzliche Ebene errichtet, die wiederum ihren eigenen Koordinierungsbedarf schafft.

Wo aber der Bundestag weder am Prozeß der Integration ausreichend beteiligt ist, noch der Komplexität der Vorgänge Herr werden kann, ist *drittens* klar, daß andere Ebenen demokratischer Repräsentation ihre eigenen Wege der Mitsprache suchen. Insofern ist die ständige Forderung der Bundesländer nach einer gleichberechtigten Verhandlungsposition ein Ausdruck der Frustration darüber, daß die Bundesregierung der zentralistischen Tendenz der EG bisher keine wirksame Gegenwehr geleistet hat³⁰.

XI. Der neue Partikularismus stärkt das Zentrum

Deutsche Landesfürsten führen gerne das Wort vom „Europa der Regionen“ im Munde. Europa wird mächtig und die Regionen werden es zunehmend auch, in der Mitte stirbt der Nationalstaat weg. So lautet der Traum der Regionalisten. Die Stärkung regionaler Gebietskörperschaften soll Heimeligkeit und Bürgernähe versprechen in dem Moment, wo immer mehr der wichtigsten Entscheidungen über das Leben der Bürger im fernen und fremden Brüssel getroffen werden. Irgendwie glaubt man, auf diese Weise ließe sich die Bedeutung der Länder im bundesdeutschen Kontext auf die Ebene des europäischen Föderalismus übertragen.

Die Bundesländer folgen in dieser Auseinandersetzung angesichts der mangelhaften Kontrolle der Bundesregierung und des Bundestages über den Integrationsprozeß einem verständlichen Eigeninteresse. Doch indem die Länder immer mehr Kompetenzen auf der europäischen Verhandlungsebene für sich in Anspruch nehmen, fördern sie die Abnahme der Einflußmöglichkeiten Deutschlands insgesamt. Ist der deutsche politische Wille erst einmal in ein Stimmengewirr von Ländervertretern gespalten, läßt er sich von den Partnern oder Kontrahenten um so leichter umgehen.

30 Das war die einmütige Feststellung der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat in ihrer Sitzung vom 12. März 1992; vgl. FAZ vom 21. 3. 1992.

Den Ländern geht es in Wahrheit nicht um ein anderes Europa, um ein Europa größerer Bürgernähe und geringerer staatlicher Zentralmacht. Es geht ihnen lediglich darum, selbst noch ein etwas größeres Stück vom umverteilten Kuchen abzubekommen und dabei dann über die Modalitäten in ihrem Bereich zu bestimmen. Die Informationsbüros der Länder in Brüssel sind dementsprechend auch wenig mehr als Lobbyistenbüros für amtliche Bittstellerei bei der Gemeinschaft. Ginge es den Ländern wirklich um mehr demokratische Legitimation im europäischen Kontext, müßten sie ihre Landesparlamente und Kommunen an der Mitsprache in Europa teilhaben lassen³¹ und nicht nur eine weitere gouvernementale Handlungsebene einführen wollen³².

Denkt man an die schwachentwickelte föderale Tradition der meisten europäischen Staaten, so ist klar, daß mit einem Ersatz der Nationalstaaten durch Regionalverbände alsbald ein starkes Zentrum (Brüssel) relativ schwachen Regionen gegenübersteht. Statt der Bundesregierung volle Rückendeckung zu geben³³, verzetteln die Länder den deutschen Einfluß im Glauben daran, daß sie im Sinne des „Europa der Regionen“ die Zukunft repräsentieren, und verkennen dabei, daß ihr Glaube an die Bedeutung der regionalen Gebietskörperschaften nicht überall geteilt wird. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß mit dem diffusen Gerede von den „Regionen“ bei gleichzeitiger Herausbildung einer starken Zentrale dem „Separatismus“³⁴ und damit einem echten anti-

europäischem Impuls Vorschub geleistet wird. In einer unseligen Allianz mit dümmlichem Nationalismus werden auf diese Weise zentrifugale Kräfte geweckt, die selbst vernünftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit erschweren werden.

XII. Verlangsamung und Selbstbeschränkung als echte Alternative

Die EG ist ein in der bisherigen Weltgeschichte einmaliger freiwilliger und friedlicher Zusammenschluß souveräner Staaten. Es gab und gibt in ihr keinen Hegemon, der den anderen Staaten als Sieger seinen Willen aufzwingt. Die Dynamik und Anziehungskraft der Gemeinschaft ist ungebrochen. Der Deutsche Bundestag und auch die Bundesregierung sehen nach offizieller Sprachregelung in einer Erweiterung und gleichzeitigen Vertiefung der Gemeinschaft keinen Gegensatz³⁵, obwohl zugestanden wird, daß beides schon in naher Zukunft eine radikale institutionelle Reform erforderlich macht.

Um überhaupt noch politische Konzepte ohne allzu großen Zeitverlust in Taten umsetzen zu können, müssen Kommission und Parlament überschaubar bleiben, muß der Rat weitgehend zum Mittel der Mehrheitsentscheidungen übergehen. Das wird weitere Einschnitte in die Souveränität der Mitgliedstaaten mit sich bringen. Es ist anzunehmen, daß eine solche Reform nur gelingen wird, wenn die Gemeinschaft lernt, sich zu beschränken. Der Trend zur Allzuständigkeit der EG ist zwar in Maastricht vorgezeichnet worden, doch die Hoffnung ist, daß er unter dem Druck steigender institutioneller und finanzieller Schwierigkeiten noch aufgehalten werden kann.

Die EG sollte sich wieder auf ihren Kern, nämlich auf die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten, beschränken. Sie soll den freien Verkehr, Austausch und Handel von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital gewährleisten, sonst nichts. Statt die Wettbewerbsbedingungen durch

31 Die Länder versuchen gegenwärtig, die Kommunen aus dem neuen „Ausschuß der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften“ (Art. 198a des Unionsvertrages) herauszuhalten; vgl. Leserbrief von Heinrich A. Hofschulte, in: FAZ vom 27. 3. 1992. Vgl. das „Vorläufige Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 1. 3. 1991 in Bonn“, TOP 2: Ergebnisse der Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion, Punkt 4.

32 Die von den Landesregierungen verfochtene Legitimationstheorie gleicht übrigens vollkommen der ansonsten in Deutschland so gescholtenen britischen Auffassung von demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene. Schließlich hat Whitehall immer die Ansicht vertreten, der Ministerrat bestehe aus Vertretern gewählter Regierungen mit parlamentarischen Mehrheiten; ein „demokratisches Defizit“ in Europa, wie es andere ausmachen, könne es also gar nicht geben.

33 Vereinzelt tun die Länder das gewiß, so geschehen im Streit um das Finanzierungspaket „Delors II“. Der Bundestag hat sich in seiner Stellungnahme zum Maastrichter Verhandlungsergebnis dagegen gewandt, daß die Kommission im Rahmen dieses Pakets weitere Mittel für Bereiche zur Verfügung stellt, „die auf nationaler und regionaler Ebene in befriedigender Weise geregelt werden können (z. B. Bildung und Kultur)“. BR-Drs. 128/1/92, S. 3. Vgl. ferner BT-Drs. 12/2218; Zi. 215 (Grünbuch städtische Umwelt).

34 Vgl. den Beitrag des Abgeordneten Konrad Weiß (Bündnis 90), Blicke Maastricht, wie es ist, würde das den Grundstein zu neuem Separatismus in Europa legen, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 19. 6. 1992.

35 Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Erklärung der Bundesregierung „Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EG in Maastricht sowie der Staats- und Regierungschefs der NATO in Rom“, BT-Drs. 12/1476 (6. 11. 1992).

Zwang zu harmonisieren, sollte sie die Mitgliedstaaten im freien Wettbewerb ihrer jeweiligen Systeme zu einer Annäherung der Standortfaktoren und Lebensweisen kommen lassen. Das Bessere wird sich von allein durchsetzen. Dazu bedarf es nicht einmal einer einheitlichen Währung, und es bedarf ganz sicher keiner Richtlinie zur Gurtanlegepflicht in Pkws oder zum erlaubten Krümmungsgrad von Salatgurken.

Es hat keinen Sinn, sich der Dynamik der EG schlichtweg zu verweigern. Wenn man die Gemeinschaft nicht grundsätzlich ablehnt, sondern etwas an ihrem Kurs ändern will, so muß man sich mancherlei bedenklichen Entwicklungen von innen heraus entgegenstellen. Die *Selbstbeschränkung der Gemeinschaft* könnte schon jetzt mit folgenden Maßnahmen eingeleitet werden:

1. *Einsparung von Planstellen*: Es müßte eine Regel eingeführt werden, nach der für jede neue europäische Planstelle eine entsprechende in jedem der Mitgliedstaaten wegfällt. Sollten die nationalen Regierungen weiterhin überzeugt sein, daß sie Kompetenzen an Brüssel abzugeben haben, wird das eine doppelte Bürokratie verhindern. Sollten sie es aber ernst meinen mit dem Subsidiaritätsprinzip, wird es die nationalen Regierungen veranlassen, europäische Begehrlichkeiten zu bremsen.

2. *Kürzung des Haushalts*: Die EG dürfte Mittel nur bekommen, wenn sich entsprechende Einsparungen zumindest auf Seiten der Nettozahlerstaaten erzielen lassen. Die Quote der Ausstattung mit Eigenmitteln (Abschöpfungen und Anteile am Mehrwertsteueraufkommen) müßte verringert werden, so daß die Behörden der EG wieder mehr Empfänger von Transferleistungen der Mitgliedstaaten würden, anstatt unabhängig von diesen über Einnahmen zu verfügen.

3. *Einschränkung des Initiativrechts der Kommission*: Das bisher noch allzu nebulös gehandhabte Subsidiaritätsprinzip in der Gemeinschaft kann nur dann Fuß fassen, wenn die Kommission sich schon aus institutionellen Gründen mehr zurückhalten muß. Statt für immer neue Initiativen immer mehr Planstellen und sonstige Kapazitäten zu verlangen, dürfte die Kommission nur noch tätig werden, wenn sie entweder vom EP oder von einem Quorum der Mitgliedstaaten dazu aufgefordert wird.

4. *Einführung eines „Ausklinkprinzips“*: So wie Großbritannien sich aus den Maastrichter Abmachungen zur Sozialunion „ausgeklinkt“ hat, so wie „Schengen“ und die WEU bisher nur jeweils einen

Teil der Mitgliedstaaten umfassen und so wie Dänemark das Recht bekommen muß, sich aus der Währungsunion herauszuhalten, um den Unionsvertrag überhaupt noch retten zu können, so wird es in Zukunft bei einer noch größeren EG weitere Modelle geben müssen, nach denen einzelne Mitgliedstaaten Sonderabmachungen treffen dürfen³⁶. Europa wird auf diese Weise unübersichtlicher. Aber auf anderem Wege werden unitarische und föderale Tendenzen nicht aufeinander abgestimmt werden können.

5. *Beschränkung der Berichtspflichten der Regierungen und der Überwachungskompetenzen der Kommission*: Automatische und regelmäßige Berichtspflichten der Nationalregierungen müßten aus den Verträgen gestrichen werden, denn hierdurch verschafft sich die Kommission einen Vorsprung an Wissen, den sie zur Bestimmung der Agenda bis hin zu aberwitzigen Details nutzen konnte. Die Überwachung der Einhaltung von Vertragspflichten und Ratsbeschlüssen müßte zudem aus den Händen der Kommission genommen werden, zumindest dürfte sie keine Sanktionsmittel besitzen, denn damit hatte die Brüsseler Administration bisher die Möglichkeit, als nichtgewählte und legitimationslose Körperschaft die Entscheidungen der nationalen Souveräne (der Parlamente) zu übergehen. Dazu käme, daß die Kommission keine Empfehlungen mehr aussprechen und keine Daten mehr sammeln dürfte, ohne dazu vom EP oder von den Parlamenten der Mitgliedstaaten beauftragt worden zu sein.

6. *Beschränkung der Gesetzesflut*: Auch hier ist das Subsidiaritätsprinzip künftig höher zu halten. Zurückhaltung sei die Pflicht jedes EG-Beamten. Im Grunde müßte es ein Bonus-System für die Generaldirektion mit dem geringsten Ausstoß an Normen und Richtlinien geben. Andererseits will man auch keine völlig untätige Administration. Deshalb muß sich das Prinzip durchsetzen, daß auch auf europäischer Ebene grundsätzlich diejenigen Verwaltungsmaßnahmen unter mehreren Alternativen zu wählen sind, die den geringsten bürokratischen Aufwand für die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Bürger und Unternehmen mit sich bringen. Die Kommission müßte dabei der Überwachung der Mitgliedstaaten unterliegen, indem diese zum Beispiel bei Nichteinhaltung des Prinzips ihre Transferzahlungen für die Aufrechterhaltung des Kommissionsbetriebes kürzen würden (eine Art Malus-System). Genausogut könnte man umgekehrt einen positiven Anreiz daraus ma-

36 So das Fazit des „Economist“ in seinem „Survey of the European Community: Into the Void“ vom 11. 7. 1992, S. 28.

chen, die Gehälter derjenigen Beamten zu erhöhen, die sich darin hervortun, die noch für unumgänglich gehaltenen Regelungen mit dem geringsten Verwaltungsaufwand zu versehen.

7. *Einfügung einer „Anti-Bürokratieklausel“ in das Grundgesetz:* Im Rahmen der deutschen Verfassungsreform sollte ein Artikel in das Grundgesetz eingefügt werden, der den Schutz der Bürger und Unternehmen vor zu großer bürokratischer Belastung seitens staatlicher Stellen zum Ziel hat. Die Bürger bekämen auf diesem Wege ein Recht zur Staatsferne. Ihr Freiheitsspielraum würde enorm ausgeweitet. Übermäßige Bürokratie müßte auf dem Gerichtswege bis hin zum Verfassungsgericht anfechtbar sein. Ein solches Grundrecht träfe nicht nur den Verwaltungspfektionismus der nationalen Behörden, sondern würde auch europäische Stellen in die Schranken weisen.

8. *Beschränkung des Europäischen Gerichtshofs auf Überwachung der Kommission:* Statt die Folgeleistung der Mitgliedstaaten zu kontrollieren, sollte er umgekehrt die europäischen Rechtsakte – insbesondere die Entscheidungen, Verordnungen und Maßnahmen der Kommission – auf Anrufung durch die Mitgliedstaaten oder eines EG-Bürgers auf ihre Übereinstimmung mit den jeweiligen nationalen Grundrechten und Kompetenzen überprüfen.

XIII. Ein Föderalismus der Nationalstaaten

Bundesregierung und Bundestag stehen zur Zeit von zwei Seiten unter Druck: Die EG soll im Rahmen der Europäischen Union immer mehr

Kompetenzen an sich ziehen, darunter selbst solche, die bisher zum Kernbestand nationaler Souveränität gehört haben, wie Verteidigung und Geldpolitik. Die Bundesländer ihrerseits verlangen im Rahmen der Neufassung des Grundgesetzes zum Ausgleich ihres geringen Einflusses bei der Gestaltung der Europäischen Union und zur Umkehrung angeblich zentralistischer Entwicklungen der Bundesrepublik (die in Wahrheit unitarischer Natur sind) ebenfalls vermehrte Zuständigkeiten. Man mag dieses Wegsterben des Nationalstaates, der gewissermaßen von unten und von oben „angeknabbert“ wird, begrüßen – nur muß man sich dessen bewußt sein und wissen, welche langfristige Bedeutung dies haben wird.

Der Wegfall bundesstaatlicher Kompetenzen in Deutschland ist nicht unumkehrbar. Um dem Trend zur Zentralisierung in Europa noch genügend eigenes Profil und Handlungskompetenz entgegenstellen zu können, müßten im Grunde Bundesregierung und Bundestag stärker werden und nicht die Länder. Deutschland als Ganzes stände besser da, wenn seine eigenen Strukturen effizienter und mehr von nationalem Geist denn von partikularen Interessen durchwoben wären. Deutschland würde nicht in Europa aufgehen, sondern als selbstbewußtes und gleichberechtigtes Mitglied der Gemeinschaft den langsamen, stetigen, aber sehr viel weniger ehrgeizigen Integrationsprozeß unter Wahrung und Fortentwicklung seiner nationalen Identität mitgestalten. Der europäische Föderalismus muß ein Föderalismus der Nationalstaaten sein. Ein zentralistisches Europa unter der benevolenten Knute Brüsseler Eurokraten wird dagegen an seiner eigenen Dynamik zugrunde gehen, denn es birgt die Keime zu seiner Unregierbarkeit und damit zu seinem Zerfall allzu offenkundig in sich.

Deutschland und Frankreich zwischen Maastricht und dem Binnenmarkt

I. Zur Zukunft Europas

Wenn auch das französische Referendum zu Maastricht am 20. September 1992 nur zu einem knappen Ja geführt hat, so besitzt es doch für die Zukunft Europas entscheidende Bedeutung – dies zumal aus deutscher Sicht, denn eine Weiterentwicklung der EG ohne Frankreich wäre genauso wenig möglich wie eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion ohne die Bundesrepublik Deutschland. Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft hängt an dem Tandem Deutschland-Frankreich, das die europäische Geschichte seit dem Zweiten Weltkrieg trotz unterschiedlicher Interessenlagen immer wieder gemeinsam bestimmt hat. Namen wie die von Konrad Adenauer und Charles de Gaulle, Jean Monnet, Willy Brandt, Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt bis zu François Mitterrand und Helmut Kohl stehen stellvertretend für diese Politik grenzübergreifender Konfliktlösungen. Die deutsch-französische Freundschaft war die Brücke zur neuen Standortbestimmung in der EG. Sie leistete Geburtshilfe für den Vertrag über die Europäische Union, auch wenn eine kühne europäische Perspektive fehlt.

Über Maastricht schrieb „Le Monde“: „Frankreich hat gesiegt.“ Für den deutschen Bundeskanzler war Maastricht ein historisches Ereignis, weil Maastricht bewiesen hat, daß für Deutschland die deutsche Einheit und die Europäische Union zwei Seiten einer Medaille sind. Der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, verglich Maastricht als Einschnitt in die Geschichte mit Jalta, hielt Maastricht für den Abschied von der alten europäischen Geschichte.

Kann Maastricht eine Ausgangsbasis für ein neues Europa, für eine neue Rolle der EG in der Weltpolitik sein? Maastricht war kein Durchbruch – weder zur Europäischen Integration noch zur „Weltmacht Europa“ (so der amerikanische Publizist Daniel Burstein). Dennoch ist Maastricht ein Erfolg in einer Zeit der Desintegration großer Staaten, des Zusammenbruchs des kommunistischen

Imperiums und von Diktaturen, in einer Zeit der Instabilität und Unsicherheit der Menschen und ihrer Überlebenschancen. In Maastricht war nicht mehr zu erreichen, weil die nationalen Egoismen und Unsicherheiten, die Rücksichtnahme auf Wahlchancen und nationale Orientierungen dominierten. Die friedlichen Revolutionen, der Golfkrieg und der Bürgerkrieg in Jugoslawien haben Supranationalität bedauerlicherweise nicht zu einem Entscheidungsdogma für die europäische Zukunft gemacht.

Noch kann ein europäischer Prozeß gelingen, der über den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion die politische Integration möglich macht. Noch degeneriert die Europäische Gemeinschaft nicht zur Freihandelszone und zur bloßen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Schließlich befindet sich die EG nicht in der Ausgangslage der Vereinigten Staaten von Amerika, sie hat andere – eigene – Zukunftsbilder. Dringend wird ein neues Integrationskonzept gebraucht. „Das Ende der Geschichte“ (so der frühere amerikanische Präsidentenberater Fukuyama) steht noch nicht bevor. Die Gegenwart mit ihren nationalistischen Konflikten, den Kriegen sowie ihren sozialen, ökonomischen und ökologischen Krisen als „Endpunkt der ideologischen Evolution der Menschheit und die Globalisierung der westlichen liberalen Demokratie als letztendliche Form menschlicher Herrschaft“ zu bezeichnen, ist zynisch. Die globalen Herausforderungen Armut, Hunger, Elend, Zerstörung und Migration, die im Jahresbericht 1991 „Globale Trends“ der Stiftung „Entwicklung und Frieden“ zutreffend beschrieben werden, sind Sprengkraft genug für Frieden und Wohlstand auch in der EG.

Das Ende der nationalen Alleingänge ist angesagt, es wird aber weder emotional noch politisch von der Bevölkerung akzeptiert. Das gilt nicht nur für Dänemark. Auch in anderen EG-Staaten sind Skepsis und Ablehnung der Bevölkerung gegenüber zentralistischen, bürgerfernen Verwaltungen und Regierungen gewachsen. Gerade in Deutschland wird in Medien und von einigen Politikern Stimmung gemacht gegen Europa, für Deutschland.

Alle müssen sich entscheiden, ob den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts mit den Maastrichter Beschlüssen entsprochen werden kann oder ob nur engstirnig die kleine „heile“ Welt der EG geschützt werden soll, die letztlich doch nicht nach außen hin abgeschottet werden kann. Alle leben in und von einem ökonomisch-technologischen multipolaren Markt, in dem die EG, die USA und Japan konkurrieren. Die Triade der politischen und ökonomischen Macht wird sich auf eine neue globale Ordnung einrichten müssen, ohne die ein Überleben unmöglich werden wird.

II. Die Maastrichter Beschlüsse

Am 11. Dezember 1991 haben sich die zwölf EG-Mitgliedstaaten auf den Regierungskonferenzen in Maastricht auf eine Wirtschafts- und Währungsunion sowie auf eine Politische Union geeinigt. Am 7. Februar 1992 ist der Vertrag unterzeichnet worden. Das Ziel der Maastrichter Verträge ist eine Vertiefung der Gemeinschaft. Allerdings wurde eine Europäische Union noch nicht gegründet. Der Vertrag stellt nur „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union zwischen den Völkern dar, bei der die Entscheidungen möglichst nahe bei den Bürgern getroffen werden“. Damit sind nur unzureichende Fortschritte in Richtung einer Politischen Union gemacht worden, die denen zur Wirtschafts- und Währungsunion bedauerlicherweise nachstehen. Es besteht ein Ungleichgewicht zwischen dem Wirtschafts-Europa und dem Europa der Bürger, das nicht akzeptiert werden kann.

Unter den 345 Millionen BürgerInnen der zwölf Mitgliedstaaten findet die Weiterentwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion weitgehend Zustimmung. Nach dem Eurobarometer 1992 sind Skeptiker in der absoluten Minderheit. Interessant ist, daß sich 65 Prozent der Befragten für eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik aussprechen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß auf dem Weg zur europäischen Einigung große Fortschritte im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion erzielt wurden, während die Politische Union erheblich hinterherhinkt. Nachbesserung ist erforderlich, weil die EG eine umfassende Reform für ihre Integration und Demokratisierung sowie ihre Erweiterung braucht. Eine effiziente und arbeitsteilige Entscheidungsstruktur gehört genauso dazu wie die demokratische Legitimation jeder Ent-

scheidung. Das Maß an intergouvernementaler Zusammenarbeit ist zu beschränken, damit gerade im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik die EG als Partner für fairen Interessenausgleich in den Nord-Süd-Konflikten wie auch zwischen verschiedenen Regionen wirken kann.

Die EG muß endlich Farbe bekennen, ob sie tatsächlich Fortschritte in der Vertiefung erzielen möchte oder sich auf besondere Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit verständigen will. Diese Entscheidung muß bald getroffen werden, damit die Verhandlungen mit den neuen Partnern über die Erweiterung der Gemeinschaft unbelastet verlaufen.

III. Deutsch-französische Beziehungen in der EG

In der Vergangenheit gab es eine Arbeitsteilung zwischen Deutschland und Frankreich: Deutschland war wirtschaftlich ein Riese, politisch ein Zwerg. Entsprechend waren auch die Gewichte in der EG und in der Weltpolitik verteilt. Zwar existierte diese Form der Arbeitsteilung in der Realität schon seit Mitte der sechziger Jahre nicht mehr; dennoch wurde die öffentliche Wahrnehmung durch dieses Bild geprägt, als ob sich beide Staaten in einer idyllischen Wohngemeinschaft eingerichtet hätten.

Für die Bundesrepublik war diese Rollenverteilung durchaus vorteilhaft, weil so eine ökonomische Entwicklung ermöglicht wurde, ohne daß sie unangenehme weltpolitische Entscheidungen treffen mußte. Frankreich warf der Bundesrepublik daher häufig vor, sich hinter ihrer Geschichte zu verstecken. Dies hat sich mit der deutschen Einheit geändert, denn Deutschland wurde wieder ein „normaler“ Staat. Damit geht es um die politische Gleichheit von Frankreich und Deutschland in der EG. Sie und die Überwindung einer deutschen Hegemonialstellung sind die Erfüllung eines französischen Wunsches. Seit Beginn der Regierungskonferenzen zur Vorbereitung des Maastrichter Gipfels ging es auch um die deutsche Einheit. Die deutsche Politik hat zu Recht auf ein europäisch gebilligtes Konzept gesetzt und die deutsche Einheit in das Konzept der europäischen Einheit eingebettet. Trotz der Irritationen bei der Vorlage des Zehn-Punkte-Programms durch Bundeskanzler Kohl im Dezember 1989 war Paris mit dem Konzept der deutschen Einheit einverstanden und un-

terstützte den Prozeß der Einigung. Dabei war die Zustimmung der französischen Bevölkerung sogar noch größer als die Zustimmung der politischen Klasse. Fast 70 Prozent der französischen Bevölkerung fanden die deutsche Einheit gut.

Für die Deutschen war Europa selbstverständlich. Das nationale Selbstbewußtsein ist aber seit der deutschen Einheit wieder im Kommen. Das weckt gerade in Frankreich Ängste. Jede Manifestation von Ausländerhaß und Fremdenfeindlichkeit wird besonders registriert, obwohl es in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Probleme gibt. An den Prozeß der deutschen Einheit knüpft sich die bange Fragestellung, ob die Deutschen nur solange europäisch gesinnt sind, wie sie schwach sind. Die Angst vor deutschen Träumen ist nicht vergangen. Deutsche Entscheidungen – z. B. die Zinserhöhungen der Bundesbank oder die Diskussion um die deutsche Beteiligung an UNO-Einsätzen – machen ratlos oder unsicher. Objektiv kann darin seitens der Franzosen durchaus eine Überwindung des deutschen Komplexes gesehen werden, die auch von Frankreich gefordert worden ist. Subjektiv verstärkt sich das Unbehagen, das insbesondere in der Kritik an der deutschen Position im Jugoslawien-Konflikt oder in den Vereinbarungen mit den USA zum Ausdruck kam. Auch steigerte sich die Irritation durch die Verstärkung des bisher fehlenden nationalen Elements. War die europäische Einheit für Deutsche und Deutschland nur solange wichtig, wie Deutschland kein souveräner Staat war? Fast scheint es, als würden deutsch-französische Ideen und Rollen vertauscht; denn das Europa der Vaterländer ist nach Meinung vieler Deutscher attraktiv, nicht aber eine verstärkte europäische Integration.

Die neuen europapolitischen Diskussionen senden fatale Signale aus: Europamüdigkeit, sogar Ablehnung wird ausgemacht. Nur 46 Prozent der Deutschen sollen nach Umfragen der amerikanischen Rand-Corporation 1992 noch für die europäische Integration sein. Die Wirtschafts- und Währungsunion wird nach deutschen Meinungsumfragen sogar von 72 Prozent abgelehnt, wenn eine einheitliche europäische Währung die Mark ersetzen soll.

Deutschland steht heute auf der Tagesordnung der europäischen Diskussionen. Deutschland-Diskussionen hat es immer gegeben; immer bestand nämlich eine enge Verbindung zwischen der politischen und rechtlichen Situation in Deutschland und Europa. Aber erst heute – nach dem Fall der Mauer und den demokratischen Revolutionen im Osten – fragen alle politischen Zirkel nach der Zukunft Deutschlands „ohne Mauer“, nach der Zukunft Europas ohne die deutsche Teilung.

Deutschland hatte während des Kalten Krieges seinen traditionellen Platz im Herzen des Kontinents verloren. Nach dem Zerschlagen der bipolaren Weltordnung, in der Deutschland in den Augen beider Supermächte seinen festen Platz hatte, muß seine Rolle neu bestimmt werden. Heute geht es darum, ob Deutschland ein „europäisches Deutschland“ geworden ist, wie es Thomas Mann Anfang der fünfziger Jahre vor Studenten in Hamburg gefordert hatte, und wie es der „gemeinsamen Verantwortung der Deutschen vor der Geschichte“ gerecht wird – so Richard von Weizsäcker am 8. Mai 1985 vor dem Deutschen Bundestag.

Wenn französische Intellektuelle wie Bernard-Henri Levy die Deutschlandphobie der Franzosen betonen, sind darüber viele Deutsche enttäuscht. Sie meinen, daß sie die besten Freunde Frankreichs seien. Zum Trost gibt es auch positive Meinungsumfragen. So wollen die Franzosen – nach Frankreich natürlich – am liebsten in Deutschland leben. In seinem Buch „France-Allemagne. Le retour de Bismarck“ schreibt Georges Valance: Es gibt nur eine einzige positive Antwort auf die deutsche Einheit – nämlich die Franzosen auf ein neues großes Ziel hin zu mobilisieren. Heinrich Heines Schriftstellerkollege Ludwig Börne verzweifelte in den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts an den falschen, nationalistischen Vorstellungen der Franzosen und schrieb, daß die Franzosen ihre Freiheit nicht auf dem Platz der Bastille finden, sondern an den Ufern der Elbe, weil Freiheit und Glück auch davon abhängen, ob Freiheit und Glück der Deutschen anerkannt werden. Welch eine Parallele zu heute!

IV. Zu Frankreichs europäischer Sonderrolle

Frankreich spielte eine besondere Rolle in der Weltpolitik, weil es sowohl eine europäische wie eine eigenständige Rolle für andere EG-Partner – z. B. gegenüber den USA – übernahm. Frankreich konnte diese Rolle spielen, weil Deutschland und Europa geteilt waren. Der Fall der Mauer und der Zusammenbruch der diktatorischen kommunistischen Regime führten daher trotz aller Euphorie in Frankreich zu Befürchtungen vor einem Übergewicht der wirtschaftlich dominanten Bundesrepublik, das sich nunmehr auch politisch auswirken könnte. Die Angst vor einer Marginalisierung Frankreichs war so groß, daß Frankreich auf eine gesamteuropäische Konföderation (Miterrand) so-

wie auf eine europäische Ordnung setzte, der ein Ausbau der westeuropäischen Gemeinschaft vorgehen sollte. Sie sollte gleichzeitig die Eigenständigkeit der EG gegenüber den USA demonstrieren. Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1952 am Nein Frankreichs gerät heute in der europapolitischen Diskussion zum Alptraum. Selbst die gaullistische Opposition unter François Leotard fürchtete sich vor dem Plebiszit, vor einem Nein mit fatalen Konsequenzen für Frankreichs Zukunft, und warnte vor einem neuen „schwarzen Tag in der Geschichte unseres Kontinents“.

Insofern diene die Integrationswilligkeit Frankreichs nicht nur der Einbindung Deutschlands, sondern gleichzeitig der Stärkung der französischen Position. Selbst wenn Deutschland weiterhin geteilt geblieben wäre, hätte sich Frankreichs frühere Rolle als besondere Mittelmacht durch die Veränderungen in Osteuropa und vor allem durch den Zerfall der Sowjetunion und des kommunistischen Zentralismus verändert. Dies realisierte die französische Politik schnell und setzte noch stärker als bisher auf die Europäisierung: „Frankreich ist unser Vaterland, Europa ist unsere Zukunft“, sagte François Mitterrand bereits vor drei Jahren. Die Auffassung, daß Frankreich nur dann eine bestimmende internationale Rolle spielen kann, wenn es auf die europäische Karte setzt, teilen in Frankreich die Wirtschaft wie die politische Klasse.

V. Angst vor einer deutschen Hegemonie

Bei allem Respekt vor der deutsch-französischen Freundschaft und der Geschichte der Beziehungen auf allen Ebenen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind versteckte, aber auch offene Ängste vor einer deutschen Dominanz in Europa immer wieder zu finden. Das verdeutlichen die Debatten über die deutsche Einheit, über die Alleingänge der Deutschen Bundesbank, den Einsatz der Bundeswehr oder das ostpolitische Engagement. Dabei stellt sich in Frankreich die Frage, ob sich Deutschland in gleichem Maße wie Frankreich europäisiert. Die Furcht besteht, daß Deutschland im Zeichen der deutschen Einheit und der Umwandlungsprozesse in Osteuropa bzw. den GUS-Republiken sein Interesse an der (west)europäischen Integration verliert. Die Entscheidung über die Höhe der Mehrwertsteuer wurde dagegen im

Ausland als ein Beweis dafür gesehen, daß „Deutschland ein zuverlässiger Partner in der Gemeinschaft“ bleibt. Französische Maastricht-Befürworter nutzten überdies die versteckten oder offenen Zweifel an Deutschland für ihre „Ja“-Kampagne zum Referendum: Wenn die Deutschen nicht in Versuchung geführt werden sollen, andere Optionen zu wählen, dürfe Frankreich nicht Maastrichter Türen durch ein „Nein“ zuschlagen.

Deutschland wird zum Gravitationszentrum in Europa durch seine geographische Lage wie durch seine wirtschaftliche Stärke. Für Deutschland und seine Nachbarn ist daher ein integriertes Europa besser als ein desintegriertes. Gegen eine deutsche Hegemonie gibt es nach Meinung vieler Franzosen – im Gegensatz zum französischen Europaabgeordneten und Schriftsteller Max Gallo, der die französische Europapolitik als Leisetreterei unter dem Banner der DM geißelt – nur die Vertiefung der EG als „Gegengift“.

Eine Umfrage 1992 unter den Topmanagern (von Prognos Institut, Wall Street Journal sowie Handelsblatt) unterstreicht, daß ein wachsender Einfluß Deutschlands in Europa erwartet wird. Diese Tatsache trifft auf Zustimmung wie auf Skepsis. In Frankreich erwarten 88,1 Prozent der Spitzenmanager mehr Einfluß Deutschlands, glauben allerdings 61,3 Prozent, daß auch Frankreichs Einfluß in den nächsten Jahren zunimmt. 40,5 Prozent von ihnen ist der wachsende deutsche Einfluß auf die europäische Politik nicht willkommen. Den deutschen Einfluß auf die Wirtschafts- und Währungsunion begrüßen sie dagegen. Bei der technischen Standardisierung und Normierung lehnen 52,4 Prozent eine führende Rolle Deutschlands ab.

50 Prozent der französischen Manager meinen ferner, daß Deutschland in Europa nach Hegemonie strebt. Hier hat sich das Vorurteil über drei Generationen bewahrt, weil die deutsch-französische Verständigung immer noch nicht ganz selbstverständlich ist. Manager wie Jean Weber sind der Auffassung, daß die deutsch-französische Verständigung eine „Absprache an der Spitze“ ist, die „von der Allgemeinheit noch nicht getragen wird“. Diese Meinung muß bestritten werden. Die Erfolge der deutsch-französischen Freundschaft bestehen auf kommunaler Ebene, auf der Ebene der Jugendarbeit oder in der Partnerschaft zwischen Vereinen und Verbänden. Es fehlt wohl eher an dem Dialog der politischen Klassen und der Wirtschaft. Die BürgerInnenverständigung ist weiter fortgeschritten, als die Vorurteile der Herrschenden dies lehren mögen.

In diesem Zusammenhang ist es interessant, daß noch nicht einmal drei Prozent der deutschen Auslandsinvestitionen in Frankreich getätigt wurden. Erst jetzt bahnt sich mit der Stärkung und Stabilisierung der französischen Finanz- und Wirtschaftspolitik und einem Ausgleich in der Handelsbilanz die mit dem Binnenmarkt erwünschte Wende an. Die französischen Investitionen in Deutschland betragen Anfang der neunziger Jahre bereits 8,4 Mrd. DM. Frankreichs Firmen kauften 67 Betriebe und sind der größte ausländische Investor in den neuen Bundesländern. Darüber hinaus stiegen im Zeichen der deutschen Einheit die französischen Exporte in die Bundesrepublik um ein Fünftel auf 78,9 Mrd. DM im Jahre 1991 und trugen so zu einer ausgeglicheneren Handelsbilanz bei. Frankreich war 1991 wiederum Deutschlands größter Exportkunde. Wichtig sind auch die zunehmenden Aktivitäten von deutschen und französischen Beratungsfirmen, Freiberuflern sowie von mittleren und kleinen Unternehmen und Kooperationen im Wissenschafts- und Technologiebereich. Diese Entwicklung kann positive Auswirkungen auf die weitere Verflechtung der deutsch-französischen Beziehungen haben und damit auch zu einem weiteren Abbau der gegenseitigen Vorurteile und Ängste beitragen.

Die Angst vor einer deutschen Hegemonie kommt u. a. bei der Kritik an den deutschen Investitionen und an den Hilfen für Osteuropa und die frühere Sowjetunion zum Ausdruck. Allerdings ist diese Kritik unberechtigt; denn Frankreich hat immer schon eine engagiertere Ostpolitik in der EG gefordert. Es war Frankreich, das die Idee eines Europäischen Hauses von Lissabon bis zum Ural geprägt und die Idee einer „Europäischen Konföderation“ ins Spiel gebracht hat. Daher muß sich Frankreich – wie übrigens auch die anderen europäischen Partner – stärker ostpolitisch engagieren und Verantwortung übernehmen. Frankreich muß auch mehr als bisher in Osteuropa investieren.

VI. Die Wirtschafts- und Währungsunion als Hebel gegen die Dominanz der Deutschen Mark

Mit der Vergemeinschaftung des Wirtschafts- und Währungssektors gibt es die Chance, ein größeres Deutschland durch weitere Integration zu kontrollieren. Die französische Europaministerin

Elisabeth Guigou unterstreicht: „Maastricht, das ist vor allem die Vollendung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.“ Die Furcht vor der DM als Weltwährung bestärkte Frankreich darin, Maastricht zu einem Erfolg machen zu müssen. So setzte Präsident Mitterrand durch, daß der 1. Januar 1999 zum unwiderruflichen Datum für den Eintritt in die Endstufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wurde, während Bundeskanzler Kohl die Europäische Zentralbank nach deutschem Muster durchsetzte. Auch die französische Verfassung muß nun „wegen Europa“ erstmals geändert werden.

Die Tränen, die über den möglichen Verlust der DM in der Bundesrepublik geweint werden, machen das geringe Ausmaß europäischer Orientierung der Deutschen deutlich. 73 Prozent der Deutschen sprechen sich 1992, wenige Monate vor dem Inkrafttreten des Binnenmarktes, gegen die Wirtschafts- und Währungsunion aus. Zunehmend mehr Menschen halten Fortschritte in der europäischen Integration für eine Überforderung. Dabei vergessen sie, daß sie ihren Wohlstand nicht nur ihrer stabilen Währung, sondern auch der europäischen Integration verdanken, die gerade Deutschland sowohl hinsichtlich der Exporte als auch der Arbeitsplätze im EG-Vergleich die meisten Vorteile verschaffte.

Die EG-Partner begreifen die deutsche Kritik an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) nicht, weil sich das Modell der deutschen Geldpolitik und der Bundesbank durchgesetzt hat und sie daher ihre Politik und Institutionen verändern müssen. Das gilt vor allem für Frankreich, das seine am deutschen Modell ausgerichtete Stabilitätspolitik mit hoher Arbeitslosigkeit und Wahlniederlagen der Regierung bezahlt. Heute meint der französische Finanzexperte François Renard, daß Frankreich „tugendhaft“, Deutschland hingegen mit seinen Milliardendefiziten, Preissteigerungen und Lohnforderungen „zügello“ geworden sei. Regierung und Finanzkasse in Frankreich waren über die Zinserhöhungen in Deutschland irritiert, äußerten aber mehr Verständnis als andere EG-Partner, weil die Entscheidung die internationalen und europäischen Finanzmärkte kaum berührte. So galt sie in Frankreich sogar als „verantwortungsbewußt“. Für „Le Monde“ war sie sogar der beste Beweis dafür, daß eine EWWU tatsächlich gebraucht wird und man den „DM-Egoismus“ ersetzen möchte durch die Souveränität einer „geteilten Währung“.

VII. Französische und deutsche Europa-Diskussionen

In Frankreich gibt es eine sehr lebendige konzeptionelle Europa-Diskussion in Politik, Wirtschaft und der Publizistik. Das Jahr 1993 ist für die Franzosen ein Begriff; denn alle Anstrengungen der vergangenen Jahre zu einem Mehr an Leistungsfähigkeit und Sparsamkeit sind mit der Vollendung des Binnenmarktes und Frankreichs neuer Position als europäischer Staat mit einer europäisch wettbewerbsfähigen Wirtschaft verbunden. 78 Prozent der Franzosen sind für die europäische Einigung, und über die Hälfte der Franzosen erwarten davon mehr für Frankreich. Allerdings meinen 44 Prozent, daß der EG zu viele Kompetenzen zugestanden worden sind. Die Debatte um die Supranationalität – ein unvergessener Streit zwischen de Gaulles Europa der Vaterländer und Jean Monnets Föderativem Europa ist seit Maastricht wieder aufgeflammt. Eine vergleichbare Europa-Debatte wie auch die Frage nach der Souveränität und dem aktiven bzw. passiven kommunalen Wahlrecht für EG-Europäer polarisieren die öffentliche Meinung. Wahrscheinlich gehört die heftige Debatte über die künftige Rolle und Bedeutung des Nationalstaates Frankreich zu den Geburtswehen des europäischen Bewußtseins. Eine vergleichbare Debatte gibt es auch in Deutschland. Die dicken Tränen um die DM sind ein Zeichen dafür, daß europäische Prozesse die deutsche Emotionalität ähnlich berühren, aber eben anders.

Weitaus stärker als in Deutschland wird in Frankreich in der Europa- und Binnenmarktdiskussion auf die grenzübergreifende Dimension der großen Probleme von heute hingewiesen, wie wirtschaftliche Entwicklung und Geldpolitik, Technologie und Umwelt, Verstädterung und Migration oder Drogen. Welt- oder Gemeinschaftslösungen sind hier von der französischen Öffentlichkeit sehr deutlich gefordert. Es mag sein, daß der Meinungswandel über die Umweltpolitik, der sich auch bei den Regionalwahlen 1992 zeigte, hiermit verbunden ist. Jedenfalls ist nach der Umfrage von „Baromètre“ 1992 die Mehrheit der Bevölkerung für eine EG-Umweltpolitik, nicht für eine autonome Umweltpolitik Frankreichs. In der Bundesrepublik Deutschland erwacht der europapolitische Dialog durch das dänische Nein glücklicherweise aus dem zu langen Winterschlaf. Vielleicht war das Erwachen aber zu unsanft; denn differenzierte Töne und sachkundige Argumente sind weniger zu hören als Schlagworte, die der Europäi-

schen Gemeinschaft jedes Versagen der Politik in die Schuhe schieben wollen. Deswegen ist in der Bundesrepublik eine stärkere, aber auch differenziertere Europa-Diskussion endlich wieder notwendig!

Viele Probleme des Verhältnisses Frankreich-Deutschland hängen mit der Krise des politischen Systems in Frankreich zusammen. In Deutschland funktioniert das politische System besser. Das hat viele Gründe. Ein Grund dafür ist die Tatsache, daß Wählerkritik regional aufgefangen werden kann und der Föderalismus ein Korrektiv ist, das positiv wirkt. Überhaupt spielt es eine Rolle, daß im europäischen politischen System die deutschen Institutionen so erfolgreich sind. Dabei sind nicht wenige von ihnen Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg von den Alliierten „diktiert“ worden. Es fragt sich, warum diese damaligen Zwangsgeschenke, die sich als Wohltat erwiesen haben, beispielsweise von Frankreich nicht selbstbewußter übernommen werden können.

Die Ergebnisse von Maastricht stabilisieren die deutsch-französischen Beziehungen und damit den europäischen Integrationsprozeß. Die Kompromißfähigkeit war auf beiden Seiten groß. Als Tandem haben beide Regierungen trotz unterschiedlicher Interessen die Schwächen der Präsidentschaften sowie die niederländisch-britische Obstruktionspolitik gegenüber dem Integrationsprozeß erfolgreich abgefangen. Dabei hat sich die Integration Spaniens in die deutsch-französische Abstimmungspolitik als zusätzlicher Erfolgsfaktor erwiesen.

VIII. Binnenmarkt '92: Chance oder Schreckgespenst?

Überwiegend positiv wird die Binnenmarkt-Vollendung in Frankreich bewertet. Die Vergrößerung des Absatzmarktes für französische Produkte und Dienstleistungen wird eindeutig als Erfolg gesehen. So tragen Deutschland und Frankreich durch ihre Abstimmungen zur Umsetzung der EG-Binnenmarktgesetzgebung bei, wenngleich beide bei der Umsetzung des EG-Rechts in nationales Recht nur im Mittelfeld liegen. Auch in Frankreich wird – wie in Deutschland – das Binnenmarktprogramm als Erfolg gewertet, der zur wirtschaftlichen Erholung in der EG, zu Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen hat. Die Angleichung der Normen und Standards auf EG-

Ebene wird als wichtiger Beitrag zur Verdrängung japanischer und amerikanischer Konkurrenz und damit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gesehen.

Beklagt werden in Frankreich wie in Deutschland die äußerst geringen Fortschritte für ein soziales Europa, die immer wieder an Großbritannien scheitern. Bereits die Europäische Sozialcharta war Ausdruck der Ohnmacht Deutschlands und Frankreichs gegenüber der unerbittlichen Maggie Thatcher. Dabei enthält sie nicht einmal verbindliche individuelle oder kollektive Arbeitnehmerrechte. Bis heute sind die Einführung eines europäischen Betriebsrates, der EG-weite Mutterschutz oder die Festlegung von Arbeitszeit an solchen Widerständen gescheitert. Das gleichgelagerte Interesse beider Staaten hängt auch mit der Stellung und Anerkennung der organisierten Arbeitnehmerschaft zusammen, die für den sozialen Frieden und damit für den Erfolg von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik von zentraler Bedeutung ist. Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten im sozialen Bereich wird von beiden Staaten – im Gegensatz zur britischen Regierung – abgelehnt.

IX. Industriepolitik als Schlüssel für die Zukunft der EG

Mit der Vollendung des Binnenmarktes wachsen – paradoxerweise – einige Probleme der europäischen Industrie. Die Schutzquoten für europäische Autos gegenüber den japanischen oder südkoreanischen Importen sind ein Beispiel dafür. 40 Prozent der Franzosen halten eine gemeinschaftliche Industriepolitik für besonders wichtig, weil nach Meinung Frankreichs nationale Aktionen nicht mehr ausreichen, um die Wettbewerbsfähigkeit französischer Unternehmen zu gewährleisten. Frankreich hat eine interventionistische, protektionistische Tradition in der Industriepolitik. Deutschland lehnt hingegen Industriepolitik ab, wenn sie zu dirigistischen, sektorspezifischen Eingriffen mißbraucht werden kann. Frankreich setzte in Maastricht die Aufnahme einer Vorschrift über die gemeinschaftliche Industriepolitik in einem bescheidenen Rahmen durch.

Frankreich ist übrigens – im Gegensatz zu der Bundesregierung und der deutschen Industrie – der Meinung, daß es immer eine deutsche Industriepolitik gegeben habe. Für Frankreich hat Deutschland – wenn auch mit anderen Instrumenten – ähnlich interventionistisch gehandelt wie der französi-

sche Zentralstaat: Die Interdependenz von Wettbewerbspolitik, deutschem Liberalismus, öffentlicher Hilfe für Investitionen in die industrielle Entwicklung, von Beziehungen zwischen Banken und Industrie, von staatlich gewährleisteten guten Bildungs- und Ausbildungsbedingungen, von öffentlichem Auftragswesen und Subventionen ist für Frankreich der Schlüssel zum Erfolg der deutschen Industrie. Deswegen wird die deutsche Kritik an der industriepolitischen Orientierung des neuen Vertrages genausowenig verstanden wie die Kritik an den auto- und luftfahrtpolitischen Vorschlägen der EG-Kommission.

Für die Kooperation bei technologisch interessanten Projekten, wie dem Airbus, hat sich die deutsch-französische Partnerschaft bewährt. Unterschiedliche Haltungen gegenüber der Industriepolitik gibt es nach wie vor. Frankreich will die eigene Industrieproduktion gegenüber Japan und den USA schützen. Noch vertritt die deutsche Industrie die Ansicht, daß fehlender Wettbewerb auf dem Weltmarkt innovations- und entwicklungsfeindlich ist. Diese unterschiedlichen Auffassungen werden unzureichend diskutiert, weil bedauerlicherweise die Kooperation zwischen deutschen und französischen Unternehmen bisher eine wenig entscheidende Rolle gespielt hat. Französischer Protektionismus wird von der deutschen Industrie abgelehnt wie umgekehrt die deutsche absolute Freihandelsorientierung von der französischen Industrie.

X. Die Zukunft der EG-Erweiterung als Streitfall

Differenzen in den Auffassungen Deutschlands und Frankreichs prägen auch die Entscheidung über die Frage der Erweiterung der EG, gegen die Frankreich – im Gegensatz zu Deutschland und Großbritannien – starke Bedenken, ja eine entschieden negative Einstellung hat. Allerdings setzt Deutschland wie Frankreich auf die Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft, will die Erweiterung aber nicht ausschließen.

Auch wenn Frankreich sich gegen die Verhandlungen z. B. mit Österreich, Schweden und Finnland nicht wehrt, so setzt das französische Modell doch auf ein klares Konzept der Integration. Widersprüchlich ist dabei aber die eigene Position, die im Hinblick auf mehr Demokratisierung die Rechte des Europäischen Parlamentes nur geringfügig stärken will und eine größere Macht des Rates ge-

genüber der EG-Kommission befürwortet. Darüber hinaus befürchtet Frankreich mit der EG-Erweiterung eine Zunahme des Einflusses der deutschen Sprache, Kultur und Politik. Insofern wird die Erweiterungs- wie die Sicherheitsdebatte in der EG von Spannungen geprägt werden, die auch unmittelbar die deutsch-französischen Beziehungen betreffen.

XI. Hat Deutschland-Furcht Maastricht gerettet?

Ein europäischer Zukunftstraum ist Maastricht wahrlich nicht. Unentschieden und ohne eine europäische Handschrift einigten sich europäische Regierungs- und Staatschefs über den Fortschritt zur europäischen Integration. Die erwünschte Politische Union kam nicht zustande. Volk und Parlamente wurden nicht eingeschaltet; Mißtrauen herrscht. Unglaubliche Argumente wurden selbst in Frankreich ausgetauscht. Frankreich wollte Maastricht und die Währungsunion. Und sicherlich spielte die neue deutsche Normalität als souveräner Staat, als Staat mit einer größeren Bevölkerung, einer größeren Wirtschaftskraft, eine Rolle.

Während die Rechtsradikalen das Ja zu Maastricht für schlimmer befanden als einen verlorenen Krieg, gaben Sozialisten und Liberale Sicherheit und Wirtschaftskraft bei einem Nein verloren. Das Referendum degenerierte vielfach zu einer Abstimmung über französische Regierungspolitik. Die Volksabstimmung einte die Schar der mit der französischen Regierungspolitik Unzufriedenen mit den Landwirten und den LKW-Fahrern, den Kommunisten und Rechtsextremen der Nationalen Front. Beigetragen zum Ja haben sicherlich die deutsch-französische Freundschaft und die Senkung der Leitzinsen der Deutschen Bundesbank. Die zynische Manipulation von Deutschland-Furcht und Deutschland-Hegemonie machte die Bevölkerung einfach nicht mit, die in Deutschland nach wie vor einen guten Nachbarn sieht. Die Sorge um die französische Wirtschaft und um Arbeitsplätze war sicherlich auch ein Motiv für das Ja zu Maastricht, denn Frankreichs Industrie fürchtet um ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Japan und den USA ohne eine europäische Industriepolitik. So fiel denn auch das Ja überproportional aus in Paris, in den industriellen Zentren, vor allem aber auch bei der Jugend.

Das Ja zu Maastricht erleichtert. Die überall geschürten Vorurteile und Ängste haben sich nicht durchgesetzt, wenngleich sie aufgrund des knappen Ergebnisses ernst zu nehmen und politische Konsequenzen im Management der EG zu ziehen sind.

Vom kooperativen Föderalismus zum „Europa der Regionen“

I. Die deutschen Länder haben ihre Bedeutung in Europa entdeckt

Eine Politik des *kooperativen Föderalismus* gewinnt in Europa an Bedeutung und Gestalt. Die Gründe dafür fallen im Osten und im Westen Europas unterschiedlich aus: In Mittel-, Ost- und Südosteuropa folgt der Umbruchphase in vielen Staaten eine Wiederbelebung des Strebens nach Eigenständigkeit von sogenannten Teilrepubliken. Sie hat oft ethnische, religiöse und nicht selten auch nationalistische Ursachen, die sich über viele Jahrzehnte – zum Teil über Jahrhunderte – zurückverfolgen lassen. Auch der Zusammenhang mit ehemaliger regionaler Eigenständigkeit ist erkennbar. Dieses Bemühen um regionale Identität ist nicht zu verwechseln mit den Kriegen, die um regionalistische Vorherrschaft ausgetragen werden.

In Westeuropa ist eine Renaissance des regionalen Denkens und Handelns im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft zu beobachten. Die Stärkung der Regionen als Bestandteil der europäischen Einigung fand ihren jüngsten Ausdruck darin, daß im Rahmen der Regierungskonferenzen zur Politischen Union sowie zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft seit 1991 Regionalpolitik einen breiteren als bisher gekannten Raum eingenommen hat. Dazu haben die Länder in der Bundesrepublik Deutschland ganz wesentlich beigetragen.

Die Vertiefung der Beziehungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) stand im vergangenen Jahr im Mittelpunkt der europäischen Aktivitäten der zwölf Mitgliedstaaten. Bei den Vorbereitungen zur Schaffung des Binnenmarktes hatte sich erneut die Frage nach einer – bereits Anfang der siebziger Jahre diskutierten, aber nicht realisierten – Wirtschafts- und Währungsunion gestellt. Im Dezember 1989 berief der Europäische Rat eine Regierungskonferenz zur Vorbereitung der notwendigen Vertragsänderungen für Ende 1990 ein. Gleichzeitig wurde die Diskussion über die Ausgestaltung der zukünftigen Europäischen

Union, die als Ziel des Integrationsprozesses bereits in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführt ist, verstärkt. Auf gemeinsame Initiative des französischen Präsidenten Mitterrand und von Bundeskanzler Kohl beschloß der Europäische Rat im Juni 1990 in Dublin eine Regierungskonferenz zur Politischen Union im Dezember 1990. Seitdem verhandelten die Mitgliedstaaten über Abänderungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag). Am 11. Dezember 1991 haben die Staats- und Regierungschefs in Maastricht den Vertrag über die Europäische Union beschlossen, der die Ergebnisse beider Konferenzen in einem Vertragswerk zusammenführte und der am 7. Februar 1992 von den Außen- und Finanzministern, ebenfalls in Maastricht, unterzeichnet wurde. Nach Absicht aller Beteiligten sollte der Vertrag am 1. Januar 1993 zeitgleich mit der Vollendung des Binnenmarktes in Kraft treten. Inzwischen ist zweifelhaft, ob dieses Vorhaben gelingt, denn die Dänen haben in ihrem Referendum im Juni 1992 Europa in dieser Form eine Absage erteilt. Auch das knappe positive Abstimmungsergebnis des Referendums in Frankreich vom 20. September 1992 bringt nur wenig Entlastung, zumal die Zustimmung des Parlaments in Großbritannien noch aussteht.

Als die Außen- und Finanzminister der zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft den Vertrag unterzeichneten, hätte es möglicherweise bei den anderen Delegationen niemanden allzu sehr verwundert, wenn auf deutscher Seite und in der belgischen Delegation auch noch die Europaminister oder gar die Regierungschefs der Länder oder Regionen ihre Paraphen hinzugesetzt hätten. Die bisher weitreichendste Änderung des EWG-Vertrages seit seiner Unterzeichnung am 25. März 1957 hat nämlich Kompetenzzuwächse für die Länder ergeben und deren Rolle in der Gemeinschaft erheblich gestärkt.

Die Revision des EWG-Vertrages hat auf deutscher Seite frühzeitig die Länder auf den Plan gerufen. Nicht von ungefähr haben diese schon vor dem Beginn der Verhandlungen auf die Notwendigkeit ihrer Mitsprache und ihrer Mitwirkung ge-

pocht. Ausgangspunkt war die von allen Ländern vertretene Auffassung, daß durch die zunehmende Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft die Gestaltungsspielräume der Länder eingeschränkt werden und deshalb ein immer stärker zusammenwachsendes Europa auf föderative Strukturen nicht verzichten kann. Länder, Regionen und Autonome Gemeinschaften seien die Bausteine eines lebensfähigen Europas. Die Länder verstehen sich deshalb als Motoren des europäischen Integrationsprozesses. Es geht ihnen nicht um Partikularinteressen oder um das Bewahren von Provinzen.

Deshalb haben die Regierungschefs der alten Bundesländer bereits im Oktober 1987 in den sogenannten Zehn Münchener Thesen gefordert, Europa nach föderalen Strukturprinzipien aufzubauen. Sie haben dies im Juni 1990 durch vier Kernforderungen für die Politische Union konkretisiert:

- Verankerung des *Subsidiaritätsprinzips* in den Gemeinschaftsverträgen;
- *Öffnung des Ministerrats* für Vertreter von Ländern und Regionen;
- Schaffung eines besonderen *Regionalrates* und
- Einräumung eines eigenständigen *Klagerechts* für Länder und Regionen.

Im Bundesrat wurden diese Forderungen am 24. Oktober 1990 beschlossen. Die Regierungschefs der alten und der neuen Bundesländer haben auf ihrer ersten Konferenz nach Herstellung der Einheit der Bundesrepublik Deutschland im Dezember 1990 in München diesen Beschluß noch einmal bekräftigt und ergänzt.

Für die Regierungskonferenzen haben sich dann zwischen der Bundesregierung und den Ländern bisher einmalige Regeln der Zusammenarbeit ergeben. Nach einigem Zögern war die Bundesregierung bereit, die deutschen Verhandlungspositionen gemeinsam mit den Ländern zu erarbeiten und jeweils zwei Länder an den Verhandlungen zur Politischen Union (dies waren Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) sowie zur Wirtschafts- und Währungsunion (Bayern und Hamburg) zu beteiligen. Um in Sachen Europa stets aktions- und reaktionsfähig zu sein, richteten die Länder überdies eine Europa-Kommission ein, in der auf Beamtenebene alle sechzehn Länder mitarbeiteten. Vertreter der Bundesregierung nahmen daran im vergangenen Jahr bis zum Abschluß der Verhandlungen regelmäßig teil. Den Kommissionsvorsitz hatte bis zum Jahresende 1991 Nordrhein-Westfalen inne. Mit Beginn des Jahres 1992 wurde die Leitung von Baden-Württemberg übernommen.

Bis zum Abschluß in Maastricht wurden mehrere Vertragsentwürfe von den jeweiligen Ratspräsidenten (1991 waren es Luxemburg und die Niederlande) vorgelegt. Die Länder haben die Arbeit in Brüssel nicht nur begleitet; sie haben vor allem versucht, Einfluß auf die deutschen Vorschläge und deren Diskussion in der Regierungskonferenz zu nehmen.

II. Die Länder und ihre Forderungen nach gestärkten regionalen Kompetenzen

Wie erfolgreich waren nun die Länder, und was werden sie unternehmen nach Maastricht?

Auf den ersten Blick scheinen die Ergebnisse für die Länder und Regionen sich sehen lassen zu können. Das *Subsidiaritätsprinzip* wurde in einem Vertragsartikel und in der Präambel verankert. Ebenso ist der *Ministerrat* für die *Regionalminister* geöffnet worden. Außerdem ist ein *Ausschuß der Regionen* geschaffen worden. Nicht berücksichtigt wurde die Forderung nach einem eigenständigen *Klagerecht* von Ländern und Regionen.

Nach einer näheren Analyse des Vertragstextes wird allerdings deutlich, daß die föderalen Elemente durchaus auch Schwächen aufweisen:

Der Formulierungsvorschlag der Länder zum *Subsidiaritätsprinzip* ist einer Kompromißformel zum Opfer gefallen. Der Artikel 3 b in Titel II des Maastrichter Vertrages lautet: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.“

Diese Formulierung ist ein typisch europäischer Kompromiß. Sie verbindet zwei gegenläufige Elemente miteinander, nämlich die gegen den Zentralismus gerichtete Anschauung mit dem die Kompetenz der Gemeinschaft stärkenden Effizienzprinzip. Letztlich hat die klassische, Mitgliedstaaten

und Regionen schützende Funktion des Subsidiaritätsprinzips Eingang in den Vertragstext gefunden; die Länder hätten sich aber eine klarere und eindeutige Formulierung gewünscht.

Auch wenn die gefundene Formel noch hinnehmbar scheint, wird das Subsidiaritätsprinzip tatsächlich erst in der Praxis geprüft werden können. Bund und Länder sind dann wieder gemeinsam gefordert, um Reglementierungsversuche der Gemeinschaft unter Hinweis auf die Subsidiarität gemeinschaftlichen Handelns von vornherein zu unterbinden. Die Verhandlungen in der EG über die Finanzplanung der Gemeinschaft, das sogenannte Delors-Paket-II, ist dafür eine erste Bewährungsprobe, der sich vor allem der Bund stellen muß.

In Artikel 146 ist die *Zusammensetzung des Ministerrates* durch die Mitwirkungsmöglichkeit von Länder- und Regionalministern erweitert worden. Bisher mußte jedes Ratsmitglied der Zentralregierung des jeweiligen Mitgliedstaates angehören; nunmehr ist der Status „Minister“ ausschlaggebend – gleichgültig, ob es sich um Vertreter der Zentralregierung oder einer Länder- oder Regionalregierung handelt. Dadurch können in der Gemeinschaft stärker und wirksamer als bisher regionale Interessen zur Geltung gebracht werden. Zweifellos ist den Regionen mit dieser Regelung ein wichtiger Fortschritt in Richtung auf eine föderale Ausrichtung der Europäischen Union gelungen. Es blieb im übrigen der belgischen Delegation in der Regierungskonferenz überlassen, die Teilnahme von Regionalministern im Ministerrat zu fordern und durchzusetzen.

Notwendig ist aber noch die innerstaatliche Umsetzung, damit Bund und Länder die Vertretung im Ministerrat abstimmen und in seine Beratung föderale Grundsätze Einlaß finden. Der Entwurf für den neuen Artikel 23 Grundgesetz berücksichtigt dieses Vorhaben.

Der Vertrag zur Europäischen Union sieht auch die Einrichtung eines *Ausschusses der Regionen* vor (Artikel 198a-c). Es soll ein beratender Ausschuß mit 189 Mitgliedern aus regionalen und lokalen Gebietskörperschaften gebildet werden. Nach dem Vertrag ist der Ausschuß in folgenden Fällen zwingend anzuhören:

- Festlegung der Aufgaben, Ziele und allgemeinen Regeln der Strukturfonds (Artikel 130d);
- Beschluß über spezifische Aktionen außerhalb der Fonds (Artikel 130b Absatz 2);
- Errichtung des Kohäsionsfonds (Artikel 130d Absatz 2);

- Durchführungsbeschlüsse des Regionalfonds (Artikel 130e);
- Festlegung der Leitlinien und Erlaß der übrigen Aktionen beim Aufbau/Ausbau der transeuropäischen Netze (Artikel 129d Absatz 1);
- Erlaß von Fördermaßnahmen im Bereich der allgemeinen Bildung (Artikel 126 Absatz 4), im Kulturbereich (Artikel 128 Absatz 5) sowie im Gesundheitswesen (Artikel 129 Absatz 4).

Aber auch in den Bereichen, zu denen der Wirtschafts- und Sozialausschuß gehört wird, sind Stellungnahmen des Regionalausschusses gefordert und möglich. Darüber hinaus kann der Regionalausschuß nach dem Selbstbefassungsrecht von sich aus Stellungnahmen zu allen europäischen Themen abgeben.

Die Bundesrepublik Deutschland hat 24 Sitze im Regionalausschuß erhalten. Die Mitglieder werden vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten ernannt. Da der Vertrag weitgehend auf Vorgaben für die Besetzung verzichtet, dürfte in der Auswahl der Vertreter – nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland – noch erheblicher innerstaatlicher Entscheidungsbedarf liegen.

Ungeklärt ist sowohl das Verhältnis der regionalen zu den kommunalen Vertretern als auch das Verhältnis von Exekutivvertretern zu Mandatsträgern. Dazu werden in und zwischen den Ländern Beratungen geführt, um rechtzeitig zur Einrichtung des Ausschusses mit einer ländereinheitlichen Position aufzutreten.

Die Einrichtung des Regionalausschusses bedeutet aus der Sicht der Länder nur einen ersten Schritt zu einer Regionalkammer, der über die Beratung hinaus Mitsprache eingeräumt werden müßte. Spätestens dann sollte es auch zu einer Trennung von dem Organisationsunterbau des Wirtschafts- und Sozialausschusses kommen, auf den der Ausschuß der Regionen zunächst noch angewiesen sein wird.

Leider hat die Bundesregierung die Forderung nach einem eigenständigen *Klagerecht der Länder* gar nicht erst in die Verhandlungen zur Politischen Union eingebracht. Deshalb müssen nun während des Ratifizierungsverfahrens im Rahmen der Verbesserung des innerstaatlichen Beteiligungsverfahrens Regelungen gefunden werden, die den Ländern einen entsprechenden Ausgleich zugestehen.

Die Länder haben insgesamt gewisse zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten. Sie dürfen allerdings nicht isoliert bewertet werden. Die Regierungschefs der Länder haben darüber hinaus immer auch gefordert:

- Erweiterung der demokratischen Rechte des Europäischen Parlaments;
- Erhöhung der Zahl der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament;
- gleichwertige Fortschritte bei der Wirtschafts- und Währungsunion *und* bei der Politischen Union;
- gleichwertige Fortentwicklung der wirtschaftlichen *und* sozialen Dimension der europäischen Einigung.

III. Die innerstaatliche Mitwirkung

Die Länder werden also das Ratifizierungsverfahren des Unionsvertrages zum Anlaß nehmen, eine deutlichere Verantwortungs- und Rechtszuweisung bei der innerstaatlichen Willensbildung in EG-Angelegenheiten zu fordern. Bereits im Zustimmungsgesetz zu den Römischen Verträgen von 1957 war ein „Zuleitungsverfahren“ vorgesehen, das die Mitwirkung der Länder regelt. In der Folgezeit wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern verschiedentlich den veränderten Erfordernissen angepaßt, zuletzt durch Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte. Auch das seitdem praktizierte „Bundesratsverfahren“ erscheint den Ländern im Hinblick auf die Änderungen, die in Maastricht beschlossen wurden, nicht mehr ausreichend. Sie haben für den Ausbau der Länderbeteiligung ganz konkrete Vorstellungen entwickelt. Im Vordergrund dieser Vorschläge stehen die Regelungen, die einer innerstaatlichen Umsetzung von Artikel 146 des Unionsvertrages (Öffnung des Ministerrats für Regionalminister) dienen. Nach der einhelligen Auffassung aller Länder soll zukünftig die Festlegung der Haltung der Bundesrepublik Deutschland durch den Bundesrat erfolgen, sofern im Schwerpunkt Zuständigkeiten der Länder betroffen sind. Außerdem soll sich die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte (insbesondere der Sprecherrolle in der deutschen Delegation auf Ministerebene) durch Ländervertreter vollziehen, sofern im Schwerpunkt Zuständigkeiten der Länder berührt sind.

Darüber hinaus sollen die Ländervertreter die Möglichkeit der Teilnahme an allen Beratungs- und Entscheidungsgremien der Kommission und des Rates (einschließlich des Ausschusses der ständigen Vertreter und des Sonderausschusses Landwirtschaft) erhalten, wenn Vorhaben behandelt werden, die für die Länder von Interesse sein

könnten. Da die Stellung des Bundesrates durch die Übertragung von Bundeskompetenzen auf die EG geschwächt wird, fordern die Länder das „Letztentscheidungsrecht“ des Bundesrates mit der Haltung der Bundesregierung, sofern innerstaatlich die Zustimmung des Bundesrates erforderlich wäre.

Die Verpflichtung der Bundesregierung, von Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof Gebrauch zu machen, soweit Länder nach Auffassung des Bundesrates in eigenen Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen berührt sind, ist als innerstaatlicher Ausgleich für ein eigenständiges Klagerecht der Länder gedacht. Die Absichten und Vorhaben der Länder sind für die Verhandlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission gebündelt worden; sie haben zu dem Ergebnis geführt, daß im neu zu schaffenden Artikel 23 des Grundgesetzes die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder durch den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union zu gewährleisten sind. Sie soll im wesentlichen in vier Bereichen möglich sein:

- Mitwirkung des Bundesrates bei Hoheitsübertragungen auf zwischenstaatliche Einrichtungen;
- Mitwirkung der Länder bei der Willensbildung des Bundes und bei der Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat zustehen, wenn es um Angelegenheiten zwischenstaatlicher Einrichtungen geht;
- Befugnis der Länder, zu zwischenstaatlichen Einrichtungen Beziehungen zu unterhalten;
- Möglichkeit der Länder, mit Zustimmung der Bundesregierung durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche oder interregionale Einrichtungen zu übertragen.

Überdies soll der Artikel 28 Grundgesetz ergänzt werden, damit Bürgerinnen und Bürger aus EG-Staaten das kommunale Wahlrecht erhalten.

IV. Aufgaben für die Länder und Regionen in Europa

Unabhängig von administrativen Erfolgen und politischen Bewegungen hin zu den Positionen der Länder müssen regionale Positionen unverändert und nachhaltig hervorgehoben sowie Vorschläge vorgebracht werden, die zu einem „Europa der

Regionen führen“. Im Mai 1991 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente und ihre Kolleginnen und Kollegen aus der Republik Österreich mit dem Beschluß zur „Europäischen Integration und Landesparlamente“ auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Regionen an der erweiterten „Zusammenarbeit in der Europäischen Gemeinschaft“ zu beteiligen, und „die Mitwirkung der Länder und Regionen an den Entscheidungen der Gemeinschaft durch demokratisch legitimierte gemeinschaftliche Institutionen“ gefordert.

Der Außenminister Italiens, Gianni de Michelis, skizziert das zukünftige Verhältnis von Regionen zur Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten wie folgt: „Die europäische Integration wird in den nächsten Jahren parallel zu einer Entwicklung verlaufen, die auf mehr Autonomie und auf mehr Macht für die Regionen abzielt. Sie werden aufgewertet. Es geht ja nicht nur auf europäischer Ebene um das Ausbalancieren von Zentralismus und Föderalismus. Auch die nationalen Einheiten müssen die regionalen Identitäten respektieren.“

Die Regionen und ihre Politik sind für Europa Mittel gegen Zentralismus, Neonationalismus und Bürokratismus. Umgekehrt sind sie Instrumente zur Stärkung eines bürgernahen Föderalismus. Der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Johannes Rau, hat diese Ansätze der Politik der Regionen herausgestellt: „Ohne die Brückenfunktion der Regionen werden die beiden Aufgaben nicht zu bewältigen sein.“

Ein Europa mit föderativen Strukturen sollte vor allem die kulturellen Eigenarten und die gesellschaftliche Vielfalt der Regionen erhalten. Es sollte zugleich den Regionen Mitsprache in Europa einräumen. Daraus würde sich eine Stärkung des Europas der Regionen ergeben, in dem die Belange der Regionen eingebracht, bestimmt und umgesetzt werden könnten.

Die Länder in der Bundesrepublik Deutschland haben hinsichtlich Status und Kompetenzen gegenüber den Regionen bzw. Autonomen Gemeinschaften der übrigen Mitgliedstaaten einen gewissen Vorsprung. Von daher scheinen sie stärker prädestiniert für eine Politik des kooperativen Föderalismus. Daraus könnten auch die Fähigkeit und die Aufforderung abgeleitet werden, diesen Föderalismus zu exportieren. Dabei würde keine Vorherrschaft eines deutschen Modells angestrebt. Vielmehr wäre kooperativer Föderalismus gemeint als Angebot für eine Erweiterung der Regionen, ihrer Wirkungsmöglichkeiten sowie zu ihrer Festigung.

Zur verbindenden Ausweitung eines regionalen Selbstverständnisses böte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit den beteiligten Regionen Möglichkeiten zur Kompetenzerweiterung und Mitgestaltung in den Mitgliedstaaten und in der Gemeinschaft.

Die Regionen, Provinzen und Länder erhielten in ihren Bereichen vor allem die Aufgabe, Politik wirklich bürgernah zu gestalten, über Ländergrenzen hinweg zu wirken sowie Identität zu stiften durch Mitwirkung und Beteiligung. Nachbarschaft würde weiterentwickelt zu gemeinsamem politischem, wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Handeln. Ansätze dafür gibt es, wie an der Einrichtung von „Grenzregios“, der „NEUEN HANSE INTERREGIO“, „ARGE alp“, „SAARLOR-LUX“ und anderen grenzüberschreitenden Aktivitäten von Regionen und verschiedenen Nationalstaaten zu erkennen ist.

Regionalisierung bedeutet demnach bereits heute Politik nach drei Handlungsmustern:

- Stärkung und Ausbau der interregionalen Zusammenarbeit in der EG;
- Zunahme an Eigenständigkeit in Verbindung mit Übernahme von Verantwortung der Regionen im europäischen Rahmen und
- Verbindung zu Regionen außerhalb der Gemeinschaft.

„Wesentlich ist, daß die Regionen – in der Bundesrepublik Deutschland die Länder – als die Einheiten identifiziert werden, in denen sich die legitimen Bestrebungen nach eigenverantwortlicher politischer Zielsetzung und als Selbstverwaltung verwirklichen“, hat der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen die derzeitigen Aufgaben der Regionen beschrieben. Dieses kann und muß auf vielfache Weise geschehen. Die Regionen können, so Johannes Rau weiter:

- „historisches Erbe und kulturelle Vielfalt in besonderer Weise bewahren und weiterentwickeln;
- in einem ‚Europa der Bürger‘ durch Sach- und Bürgernähe, durch nachvollziehbare Entscheidung in einem überschaubaren Rahmen dazu beitragen, daß die Menschen sich mit der Gemeinschaft identifizieren können und ihnen die Regionen als demokratisch legitimierte Gebietskörperschaft unmittelbar wahrnehmbare Einwirkungsmöglichkeiten eröffnen;
- zu einer ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung in Europa beitragen, weil sie durch Problemlösung differenzierter und damit besser auf die vielfältigen Anforderungen der wirtschaftlichen

- Entwicklung und der damit verbundenen sozial- und umweltpolitischen Erfordernisse reagieren können;
- die gesellschaftliche Vielfalt in Europa erhalten helfen, weil sie im Sinne der ‚vertikalen Gewaltenteilung‘ als Gegengewicht zur nationalen und europäischen Ebene eine ausbalancierende Rolle spielen können“.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig nochmals festzustellen, daß die deutschen Länderchefs in ihren Vorstellungen über die Aufgaben und Perspektiven der Regionen in Europa weitgehend übereinstimmen. Die gemeinsame Europapolitik der Länder hat während der Verhandlungen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion ihre Bewährung erfahren. Sie ist fortgesetzt worden bei der Einbringung der Länderinteressen zur Neufassung des Art. 23 GG und wird derzeit bei der Erarbeitung des Ausführungsgesetzes dazu sowie des Ratifizierungsgesetzes zum Maastrichter Vertrag weiter gefestigt. Um eine ähnliche Gemeinsamkeit bemühen sich die Länder ebenfalls bei den Verhandlungen über die Finanzplanung der EG, dem sogenannten Delors-Paket-II.

Besonders deutlich wird der Gleichklang der Länder aber auch, wenn es um die Zielvorgaben für die Regionen in Europa geht. Genauso wie der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen hat auch sein Kollege, der Regierungschef des Freistaates Bayern, Max Streibl, sich unmißverständlich zur Rolle der Länder in Europa bekannt. In seiner Regierungserklärung zur Europapolitik hat er am 9. April 1992 das „Europa der Regionen, das die Einheit Europas herstellt, ohne seine historisch gewachsenen Vielfalt zu zerstören“ in den Mittelpunkt seiner Ausführungen gestellt.

Max Streibl führt erläuternd dazu aus: „Dieses Engagement ist nicht Ausdruck von Provinzialismus oder Regionalismus. Vielmehr dient es dazu, die Schöpfungskraft Europas zu erhalten. Die Gesetze der Marktwirtschaft gelten auch in der Politik: Nur der Wettstreit zahlreicher Kräfte bewirkt Leistungen und Erfolge auf höchstem Niveau. Angesichts der Größe des künftigen Europas kann es aber auch nur in einem ‚Europa der Regionen‘ gelingen, dem Bürger einen überschaubaren Lebenskreis und seine identitätsstiftende Heimat zu erhalten. Nur in einem ‚Europa der Regionen‘ wird künftig das Höchstmaß an Teilhabemöglichkeit des Bürgers an den politischen Entscheidungen gewährleistet sein. Nur eine föderalistische Struktur schützt die Freiheit des einzelnen. Europa braucht starke Ebenen oberhalb und unterhalb der Mitgliedstaaten. Es gibt eine Vielzahl staatlicher Aufgaben, für die ...

die bestehenden Nationalstaaten entweder zu groß oder zu klein sind. Mein Ziel ist daher, das künftige gemeinsame europäische Haus nach den Architekturprinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität mit drei Stockwerken zu bauen: Die Länder und Regionen, die Mitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaften müssen gleichberechtigt ihren Platz darin finden.“

V. Perspektiven für die Länder und Regionen in Europa

Das Ergebnis der Referendums in Dänemark vom 2. Juni 1992 brachte ein knappes Votum gegen den Maastrichter Vertrag. Das nicht minder enge Abstimmungsresultat in Frankreich am 20. September 1992, das eine Zustimmung von rund 51 % für die Europäische Union brachte, hat die Zweifel der Bürgerinnen und Bürger in allen Teilen Westeuropas und darüber hinaus an dem eingeschlagenen europäischen Einigungskurs nicht aufgehoben. Neben den „politischen Suppen“, die von den Gegnern und Befürwortern vor dem Tag des Referendums in Frankreich „gekocht“ wurden, ist vor allem deutlich geworden: Die angestrebte Europäische Union wirkt für die Menschen und für viele Institutionen, Betriebe und Verbände in Europa überdimensional, erdrückend, nicht beherrschbar und bürgerfern. Wahrgenommen wird eine zentralistische Bevormundung, die nationale, regionale und individuelle Mitbestimmung und Mitgestaltung nur schwer oder gar nicht zuläßt.

In dieser Situation kommen den Regionen, den Ländern oder den Autonomen Gemeinschaften Aufgaben mit europäischem Ausmaß zu.

Die Versammlung der Regionen Europas (VRE) hat 1991 eine Europakarte veröffentlicht, auf der nicht die Staatsgrenzen, sondern vielmehr die Regionen Europas markiert sind. Demnach reicht Europa von der Region FINNMARK im Norden bis zur Region KRITI im Süden und von der Region LISBOA E VALE DO TEJO im Westen bis zur Region TULCEA im Osten. Die Übersicht kann im übrigen nur einer groben Definition folgen, da die Regierungs- und Verwaltungsformen der einzelnen Regionen, Provinzen, Autonomen Gemeinschaften, Verwaltungsbezirke, Distrikte, Grafschaften und Länder doch zu unterschiedlich sind. Deshalb heißt es in der Legende auch lapidar, daß die Regionen als Ebene unter der Zentralregierung verstanden werden.

Nach der Neuartigkeit der Darstellungen und der Definition von Regionen fällt auf: Die Vielzahl der Regionen läßt Europa als einen Flickenteppich erscheinen. So zerfällt Frankreich in 26 Regionen; Dänemark hat 14 Verwaltungsbezirke, Irland gar 26 Grafschaften. Selbst Luxemburg leistet sich noch 3 Distrikte. Polen – mit 49 Woiwodschaften – führt die Liste der Regionenvielfalt an, wenn man die Türkei außer acht läßt.

Diese Buntheit der Regionalkarte Europas erinnert an eine Karte aus dem Geschichtsatlas, die die Territorien des Deutschen Reiches 1789 zeigt. Entsprechend ruft diese scheinbare Zergliederung Europas Auseinandersetzungen über das Für und Wider von Regionalisierung in Europa in Wissenschaft, Journalistik, Öffentlichkeit und Politik hervor. Die Positionen reichen von der „Furcht vor Separatismus“ bis zu „Keine Angst vor der Provinz“.

Während Ralf Dahrendorf in einem Essay gegen die Regionen gar Karl R. Popper ins Feld führt: „Je mehr wir versuchen, zum historischen Zeitalter der Stammesgemeinschaft zurückzukehren, desto sicherer landen wir bei Inquisition, Geheimpolizei und einem romantisierten Gangstertum“, votierte Wolf Hanke nachdrücklich für die Regionen: „Der überall aufblühende Regionalismus ist nicht nur eine provinzielle Attitüde in einem ansonsten keimfreien, übernationalen, einheitlich gestylten Europa, sondern eine Überlebens-Notwendigkeit, die nicht weniger nachdrücklich propagiert werden sollte als die Vorzüge eines europäischen Binnenmarktes.“ Nüchtern dagegen die Stellungnahme von Valéry Giscard d'Estaing: „Europa wird auf drei Stufen funktionieren. Neben der Ebene der Gemeinschaft wird es jene der Nationalstaaten und jene der Regionen geben.“

Dennoch sind Dahrendorfs Zweifel zu beachten. Er nennt „das Europa der Regionen einen doppelt schlechten Rat... Es gibt keinen Anlaß für den Glauben, daß Europa jegliche Aufsplitterung in Regionen aufzufangen vermag.“

An dieser Stelle wird auch die Schwierigkeit eines Transfers der Regionen-Idee sichtbar. Nicht wenige wollen in einer forcierten Regionalpolitik nur Partikularismus erkennen. Manche entdecken gar einen Rückfall in Zeiten des genannten Flickenteppichs der Kleinstaaten. Und die Nationalen wittern Unregierbarkeit und den Ausverkauf nationaler Eigenständigkeit. Sie verwechseln das Bemühen der Regionen um mehr Kompetenzzuwachs mit dem Terror, der dem Separatismus herbeibomben soll oder aber dem Bürgerkrieg in Provinzen, die ethnische und religiöse Konflikte mit Gewalt

austragen. Die seriösen Gegner des Regionalprogramms argumentieren: Die Probleme Umwelt, Wirtschaft und Sicherheit könnten nur von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten bewältigt werden.

Gewiß gibt es Auswüchse im Streben nach Regionalisierung. Regionalisierung darf nicht in Regionalismus abgleiten. In diesem Sinne verschärfen sich auch die Anforderungen an die Regionen und an ihre Politik zum eigenen Nutzen und für ein Europa der Regionen. Standort- und Infrastrukturfragen können nicht länger mit Kirchturmpolitik angegangen werden. Regionalisierung darf nicht gleichgesetzt werden mit Verengung der Politik auf Grafschafts-, Distrikts-, Provinz- oder Ländergrenzen. Die Anforderungen an die Regionen sind auch nicht gleichzusetzen mit Kompetenzerhaltung, die Aufgaben einschließen, die Mitgliedstaaten oder gar der Gemeinschaft richtigerweise vorbehalten bleiben sollten. Gefordert sind Bürgernähe und Transparenz der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entscheidungen. Verlangt wird Denken und Handeln im Rahmen europäischer Bedingungen – deshalb müssen regionale Eigenheiten nicht unberücksichtigt bleiben. Die Handlungsbreite der Regionen wird bestimmt durch Subsidiarität, die gleichzeitig europäisch dimensioniertes Vorgehen in Verbindung mit regionalen Ansprüchen verlangt. Regionale Aktivitäten haben daher ergänzenden Charakter. Gefragt ist demnach eine Politik der Regionen, der Mitgliedstaaten und der EG, die das Prinzip Subsidiarität richtig anwendet, d. h., Probleme, Aufgaben und Herausforderungen der Regionen mit regionalen Mitteln löst und alles, was regional nicht mehr zu bewältigen ist, auf die nächst höhere Ebene gibt. Entsprechend sind auch Stellenwert und Perspektiven der Regionen, Autonomen Gemeinschaften und Länder zu beurteilen.

„Dem Nationalismus darf man keine Konzessionen machen,“ sagt Peter Glotz, „man muß ihm ein Konzept entgegensetzen, und zwar ein praktisches – nicht eine Idee, sondern ein Interesse.“ Eine richtig praktizierte Politik der Regionalisierung könnte dieses Konzept sein, denn es gibt neben dem natürlichen Interesse an einem Europa der Regionen auch eine Verantwortung der Regionen für Politik in und für Europa.

Eine Definition von Regionen bietet einen Einstieg, um regionale Wirkungsmöglichkeiten, aber auch die Grenzen von Regionalisierung herauszuheben. Roland Sturms Erläuterung des Regionenbegriffes in Dieter Nohlens „Wörterbuch Staat und Politik“ ist dafür hilfreich, zumal auch hier

zum Schluß die Kategorien „Interesse“ und „Verantwortung“ sichtbar werden: „Eine Region ist weder durch die Dimension Raum noch durch die Identitätsbezüge einer größeren Gruppe von Menschen deutlich abgegrenzt. Aus administrativer Notwendigkeit werden Regionen unter anderem als Netzpunkte für Infrastrukturverdichtungen... gebildet, wobei die gewählten funktionalen Regioneneinteilungen sich durchaus überschneiden können und fortwährendem Wandel unterworfen sind. Politisch relevant werden Regionen aber erst dann, wenn sie einerseits als lebensweltliche Kategorie von einer Mehrheit der Bewohner anerkannt werden und andererseits diese Anerkennung gesellschaftlich folgenreich wird.“

In diesem Sinne muß auch die Hilfe für die Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas durch die Regionen vorangebracht werden. Regionen, Autonome Gemeinschaften, Provinzen und Länder sind zur Mithilfe aufgefordert, um die Not lindern, den Aufbau fördern und die Probleme lösen zu helfen. Sie können dazu beitragen durch humanitäre Hilfe, Weitergabe von Know-how und „Export“ der Regionalisierung. Daneben sind wirtschaftliche, finanzielle und personelle Unterstützung nötig. Regionale, nationale und europäische Identität müssen in diesen Staaten soweit wie möglich dekongungsgleich werden. „Die Lösung der Probleme Osteuropas ist die wichtigste Voraussetzung europäischer Sicherheit, die unteilbar ist“, stellt Anna Wolff-Powęska, Leiterin des polnischen West-Institutes in Posen, zu Recht fest. Widrigenfalls weiten sich dort die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krisen aus und führen zu Destabilität in Europa.

Regionalisierung und die Verbindung zu den westeuropäischen Regionen können in diesen Staaten neben den übrigen Maßnahmen mit dazu beitragen, Konflikte und Krisen zu überwinden oder gar zu vermeiden. Die Ziele müssen sein:

- Minderheitenkonflikte zu verringern oder wenigstens zu regeln;
- Wohlstand aufzubauen;
- Armutswanderungen zu begrenzen oder ganz zu vermeiden;
- Infrastrukturen zu verbessern;
- Demokratie als Lebensform zu stärken und
- Identitätsgewinne herzustellen.

Die Länder und Regionen können in diesem Bereich ihre bereits gegenüber den fünf neuen Bundesländern praktizierten Programme ausweiten. Außerdem können die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit der regionalen Kooperation im Westen übertragen werden. Nordrhein-Westfalen und

andere Länder praktizieren diese Politik schon seit längerem mit Erfolg.

VI. „Europa der Regionen“

Die Aussichten scheinen vielversprechend. Dennoch soll Karl R. Poppers erwähnte Warnung nicht übersehen bleiben: Wirkt in einem Zeitalter, das möglicherweise einer Weltinnenpolitik vorangeht, die Forderung nach Regionalisierung nicht eher provinziell? Bernhard von Plate stellt die Gegenfrage: Darf das Verlangen, über sich selbst bestimmen zu können, „nur vor der Alternative politischer Selbständigkeit oder secessionistischer Abtrünnigkeit gestellt werden“? Vielleicht gibt ein etwas langfristiger angelegter Ansatz Antwort auf die Frage nach den Perspektiven der Regionen in Europa.

Deshalb sei die Feststellung, die bisher in den Aufgabenbeschreibungen für die Regionen zu finden war, wiederholt: „Das neue Europa wird von seinen Bürgern nur akzeptiert werden, wenn es sich nicht zu einem bürokratischen, zentralistischen Gebilde entwickelt, sondern historisch gewachsene Wurzelgeflechte der Menschen durch Berücksichtigung der regionalen, unterhalb der nationalstaatlichen Ebene existierenden Gegebenheiten aufgreift und fördert“, schreibt Hermann-Josef Blanke in „Föderalismus und Integrationsgewalt“.

Regionen wären in diesem Sinne à la longue vor allem so zu verstehen, daß sie nicht gleichzusetzen sind mit den Gebilden, die wir heute als Grafschaften, Gemeinschaften, Provinzen oder Distrikte benennen. Regionen würden dann bedeuten: Gemeinschaften mit ähnlichen Strukturen, die über die bisherigen Grenzen und über die Grenzen der jetzigen Mitgliedstaaten hinaus zusammenwachsen. Vor allem müßten sich mehrere kleinere Regionen einer oder zwei größeren anschließen oder sich zusammenschließen. So könnten die Regionen über Flächen, Strukturen und Kapazitäten verfügen, die Partikularismus vermeiden würden und vielfältige Gestaltungsfähigkeit zuließen. Überdies könnten Partnerschaften zu gegenseitiger Entwicklung geschlossen werden zwischen gleichartigen Regionen, die aber geographisch getrennt sind. Die Steuerungsmechanismen dafür blieben bei den Regionen, Vermittlungsdienste könnte die Gemeinschaft übernehmen. Die Partizipation der Regionen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa an der Gemeinschaft gelänge dann vielleicht schneller und umfangreicher. Die neuen Staaten der GUS

westlich Rußlands könnten ebenfalls zur Assoziation eingeladen werden.

Diese Vorstellungen mögen heute noch etwas realitätsfremd wirken. Aber in dieser Zeit der Umwälzung würde das Beharren auf alten Grenzen und Kompetenzen weitaus unrealistischer, ja überholt wirken. Vor allem heute, nachdem wie nie zuvor deutlich geworden ist, daß die jetzigen Entwicklungen geradezu nach neuen Formen des politischen Miteinander in Ost- und Westeuropa rufen. Die herkömmlichen Muster und Reaktionsmechanismen in Politik und Wirtschaft scheinen zur Problemlösung nicht mehr auszureichen.

Das „Europa der Regionen“ steht erst am Anfang seiner Handlungs- und Wirkungsmöglichkeiten. Die Chancen sind nicht schlecht; die Widerstände sind gleichwohl beträchtlich. Die Regionen können für sich am besten dadurch werben, indem sie pragmatische, bürgernahe Politik machen, die für die Regionen, für die Politik zwischen den Regionen und für die Gemeinschaft Früchte trägt. Am augenfälligsten könnte dieses durch eine Partnerschaft mit den Regionen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa gelingen.

Vision, Absichten, Herausforderungen und Aufgaben verlangen politisches Handeln der Regionen und Länder. Es reicht nicht aus, daß sie sich mit dem Ergebnis von Maastricht zufriedengeben. Subsidiarität in der erreichten Form, Regionalausschuß und Mitsprache im Ministerrat können lediglich als Einstieg in eine Politik für ein „Europa der Regionen“ angesehen werden. Außerdem würden sie in der vorliegenden Fassung ganz sicher nicht ausreichen, um auch nur annähernd den skizzierten Forderungskatalog zu erfüllen. Die vorhandenen Instrumente wären einfach zu schwach. Zudem ist zu berücksichtigen, daß längst nicht alle Regionen über die Rechte zur Mitsprache und Mitbestimmung in ihren Staaten verfügen, wie sie unseren Bundesländern zustehen.

Folglich sollten die Rechte und Handlungsmöglichkeiten der Regionen ergänzend erweitert werden:

- Die jeweiligen innerstaatlichen Beteiligungsverfahren müßten zugunsten der Länder, Autonomen Gemeinschaften und Provinzen verbes-

sert werden. In einem zweiten Schritt sollten sie einander angeglichen werden, um eine gemeinsame und möglichst gleichzeitige Umsetzung von Regionalpolitik und -interessen zu ermöglichen.

- Der Regionalausschuß müßte zu einer Regionalkammer gewandelt werden. Aus der gelegentlichen Beratung sollte Mitbestimmung werden. Die Regionalkammer könnte dadurch zu der offiziellen Interessenvertretung der Regionen Europas werden. Die Regionen verlören den Status als Lobbyisten; sie würden formell und mit gesicherten Rechten mitwirken.
- Die Vertreter der Länder, Regionen und Provinzen könnten einen ständigen Sitz und ein allgemeines Mitspracherecht im Ministerrat erhalten. Sie könnten dadurch grundsätzlich die Politik in der Gemeinschaft mitbestimmen und somit frühzeitig regionale Interessen vertreten. Auch der Europäische Rat sollte durch einen oder mehrere Vertreter der Regionen mit Sitz und Stimme erweitert werden.

Vor diesen Forderungen steht die Aufgabe, die demokratische Mitbestimmung in Europa auszudehnen. Die Rechte des Europäischen Parlaments müssen erweitert werden, um parlamentarische Mitwirkung, Initiativrecht und Kontrolle zu ermöglichen. Dadurch erhalten seine Mitglieder wirkliche politische Gestaltungsmöglichkeiten für die Menschen, die sie in der Gemeinschaft vertreten. Infolgedessen können auch regionale Interessen direkter umgesetzt werden.

Diese Ziele müssen von den Regionen gemeinsam mit allen anderen Institutionen verfolgt werden. Ein schnelles Umsetzen ist bei der Unbeweglichkeit der Gemeinschaft und bei Berücksichtigung der nationalen Eigenarten in Europa nicht wahrscheinlich. Die Hindernisse dürfen aber nicht dazu führen, das „Europa der Regionen“ auf die lange Bank zu schieben. Die Herausforderungen, wie sie zuvor geschildert wurden, dulden keinen Aufschub. Vor allem deshalb nicht, weil die Lasten und die Folgen einer Destabilität in Europa nicht teilbar sind. Aber nicht nur die Risiken fordern alle Regionen, auch die Chancen und Perspektiven zwingen sie geradezu zum gemeinsamen und abgestimmten Vorgehen.

Hans Schauer: Wir brauchen eine neue Europapolitik.

Zu einer notwendigen Debatte über Struktur und Ziele der Europäischen Gemeinschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/92, S. 3–15

Unsere Europapolitik ist zu ideologisiert. Sie bedarf einer neuen, realistischen Kursbestimmung. Den Europäischen Bundesstaat wird es auf absehbare Zeit nicht geben. Die These von der Verwerflichkeit und Entbehrlichkeit des Nationalstaats ist nicht haltbar. Es war nicht der Nationalstaat, der Europa in die Katastrophe führte, sondern der totalitäre NS-Staat. Die Europäische Gemeinschaft bezieht ihre demokratische Legitimität nach wie vor aus den Nationalstaaten. Deren demokratische Grundordnung darf durch den Einigungsprozeß nicht gefährdet, ihre Parlamente müssen vielmehr gestärkt und vermehrt in die legislative Arbeit der EG einbezogen werden. Das Europäische Parlament, das wichtige Kontrollfunktionen besitzt, kann allerdings die nationale demokratische Willensbildung auch auf Teilgebieten nicht ersetzen.

Die jetzige Rechtsetzungspraxis der Gemeinschaft führt zunehmend zu Zentralisierung und Bürgerferne. Dem gilt es entgegenzuwirken, u. a. durch eine rigide Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Wir müssen uns von dem irrigen Gedanken trennen, daß grenzübergreifende Aufgaben nur durch suprastaatliche Institutionen erfüllt werden können. Zahlreiche ineffektive Gemeinschaftspolitiken, wie z. B. die Agrarpolitik, beweisen das Gegenteil.

Wir brauchen eine vorurteilslose öffentliche Diskussion, nicht nur über die Wirtschafts- und Währungsunion, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und andere Problemfelder, sondern gerade auch über die grundsätzliche Kursbestimmung unserer Europapolitik. Wer ein starkes Europa will, darf sich dieser Aussprache nicht entziehen. Führen wir sie nicht, besteht die große Gefahr, daß die institutionelle Entwicklung der Gemeinschaft und ihre Akzeptanz durch die Bürger mehr und mehr auseinanderklaffen und dies den Bestand der Gemeinschaft selbst gefährdet.

Stefan von Senger und Etterlin: Das Europa der Eurokraten. Zentralismus, Partikularismus und die Rolle des Nationalstaates

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/92, S. 16–27

Der eigentliche Grund für das dänische „Nein“ zum Maastrichter Unionsvertrag war nicht eine antieuropäische Haltung, sondern die Kritik an einem immer größeren Zentralismus in Europa. Dieser Zentralismus wird zielstrebig von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft vorangetrieben. In Namen der „Integration“ erweist sich das Instrument der „Harmonisierung“ der europäischen Standards und Normen als Hauptwaffe gegen nationale Eigenständigkeiten. Die Umverteilungsmechanismen der EG sichern dabei den europäischen Behörden eine jeweils partikuläre Akzeptanz. Der Deutsche Bundestag ist unfähig, diesen Prozeß zu kontrollieren. Die Integration ist bisher ein rein gouvernementaler Prozeß.

Die Schaffung eines Europaministeriums in Deutschland wäre eine ebenso illusionäre Antwort auf den europäischen Zentralismus wie die schon erfolgte Einsetzung des Europaausschusses im Bundestag. Genauso problematisch ist die Stärkung des Einflusses der Bundesländer, da ihre Stimmenvielfalt den deutschen Einfluß schwächt und das von ihnen propagierte „Europa der Regionen“ die Brüsseler Zentralmacht nur noch mächtiger machen wird.

Was not tut, sind Regeln, die das Ausufern der europäischen Bürokratie auf allen Ebenen einschränken, beispielsweise: Der Kommission muß das Initiativrecht genommen werden; Haushaltsmittel dürfen auf europäischer Ebene nur ausgegeben werden, wenn dem auf nationaler Ebene entsprechende Einsparungen gegenüberstehen; der Europäische Gerichtshof muß das Verwaltungsgebaren der Kommission überprüfen, nicht das der Mitgliedstaaten. Das gemeinsame Europa muß sich langsamer, organischer und im freieren Spiel der Kräfte entwickeln.

Christa Randzio-Plath, Deutschland und Frankreich zwischen Maastricht und dem Binnenmarkt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/92, S. 28–35

Wegbestimmend für die Geschichte der europäischen Einigung waren die deutsch-französischen Beziehungen. Immer wieder bewiesen sie ihre Elastizität, und immer wieder retteten sie – bei allen Rückschlägen – die europäische Integration. Heute scheint das Verhältnis im Zeichen von Binnenmarkt und deutscher Einheit nicht einfacher geworden zu sein. Frankreich sieht seine Sonderrolle gefährdet und setzt auf die europäische Integration als einen Hebel, deutsche Hegemonie in Europa möglichst zu verhindern. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist dabei von zentraler Bedeutung. Es gibt auch Interessenkonflikte zwischen den beiden Staaten, wie in der Wirtschafts- und Währungs- sowie der Industriepolitik oder in der Sicherheitspolitik. Dennoch bleiben diese Beziehungen der Motor der europäischen Integration. Diese Integration wird dringend gebraucht, um zur Stabilisierung von Konfliktregionen und zu einem weltweiten Interessenausgleich beizutragen. Dazu fehlt es aber gerade heute in beiden Staaten an einer stärkeren Europäisierung von Politik und politischem Bewußtsein.

Franz H. U. Borkenhagen: Vom kooperativen Föderalismus zum „Europa der Regionen“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/92, S. 36–44

Der Föderalismus gewinnt in Europa an Boden. In den Ländern, Regionen, Autonomen Gemeinschaften und Provinzen regt sich eigenständiges Denken und Handeln. Sichtbarer Ausdruck dafür ist der Raum, den ihre Wünsche und Anliegen bei den Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion gehabt haben.

Dazu haben die deutschen Länder ganz wesentlich beigetragen. Schon frühzeitig hatten sie auf ihre Mitsprache und ihre Mitwirkung gepocht. Ausgangspunkt war die von allen Ländern geteilte Überzeugung, daß sich ein immer stärker zusammenwachsendes Europa nur nach den Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität gestalten läßt. Länder, Regionen und Autonome Gemeinschaften sind unverzichtbare Bauteile des neuen Europäischen Hauses.

Die Länder sind Motoren des europäischen Integrationsprozesses. Es geht ihnen nicht um die Durchsetzung oder Bewahrung von Partikularinteressen; für sie ist Regionalisierung vielmehr ein notwendiges Mittel gegen Zentralismus, Bürokratismus und Neonationalismus. In Europa muß die Zusammenarbeit zwischen den Regionen, Ländern und Autonomen Gemeinschaften ausgebaut werden. Vor allem die Regionen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa müssen dazu eingeladen werden. Am Ende dieses Prozesses könnte ein „Europa der Regionen“ stehen.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis

nur **25,- DM**

zuzügl. Versandkosten pro Jahrgang

neu

1991

Jetzt bestellen!



*Frühere Jahrgänge sind
inzwischen leider vergriffen!*



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell- **Das Parlament** , Vertriebsabteilung
Adresse: Fleischstraße 62 - 65, D-5500 Trier