

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ludger Kühnhardt  
Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft und  
die AGENDA 2000

Ernst-Otto Czempiel  
Europa und die Atlantische Gemeinschaft

Klaus Stüwe  
Der Staatenbund als europäische Option  
Föderative Entwicklungsperspektiven  
der Europäischen Union

Wolfgang Wagner  
Die Finanzverfassung der Europäischen Union

B 1–2/99  
8. Januar 1999

Ludger Kühnhardt, Dr. phil. habil., geb. 1958; Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; von 1991 bis 1997 Ordinarius für Politikwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Veröffentlichungen u. a.: *Revolutionszeiten. Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang*, München 1994; *Von der ewigen Suche nach Frieden. Immanuel Kants Vision und Europas Wirklichkeit*, Bonn 1996; (zus. mit Hans-Gert Pöttering) *Kontinent Europa. Kern, Übergänge, Grenzen*, Zürich 1998; *Zukunftsdenker. Bewährte Entwürfe politischer Ordnung für das dritte Jahrtausend*, Baden-Baden 1999.

Ernst-Otto Czempiel, Dr. phil., geb. 1927; 1970–1992 Professor für Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität Frankfurt; seit 1970 Mitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt.

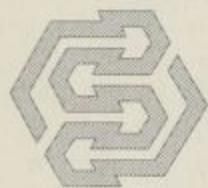
Veröffentlichungen u. a.: *Machtprobe. Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren*, München 1989; *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, 2. Aufl., München 1993; *Die Reform der Vereinten Nationen. Mythen und Mißverständnisse*, München 1994; *Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga*, 2. Aufl., Opladen – Wiesbaden 1998.

Klaus Stüwe, Dr. phil., M. A., geb. 1966; Studium der Politikwissenschaft und Geschichte in Eichstätt und Washington, D. C.; wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politikwissenschaft I der Universität Eichstätt.

Veröffentlichungen u. a.: *Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht. Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit*, Baden-Baden 1997; *Der Gang nach Karlsruhe*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (1997) 4; *Europas Einigung als Idee*, William Penn und das Projekt der Europäischen Union, in: *Der Staat* (1999).

Wolfgang Wagner, M. A., geb. 1970; wissenschaftlicher Angestellter in der Abteilung Internationale Beziehungen/Friedens- und Konfliktforschung des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Derk Bienen und Volker Rittberger) *Democracy in the United Nations System: Cosmopolitan and Communitarian Principles*, in: Daniele Archibugi/David Held/Martin Köhler (Hrsg.), *Re-Imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 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 7,— 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.

# Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft und die AGENDA 2000

---

## I. Die Osterweiterung der Europäischen Union

---

Am 1. Januar 1999 übernimmt die Bundesrepublik Deutschland turnusgemäß die halbjährige Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union. Zum letzten Mal wird eine deutsche EU-Ratspräsidentschaft vom bisherigen Regierungssitz Bonn aus organisiert. Melancholie legt sich dennoch nicht über das bevorstehende Geschehen, denn der Berg an Aufgaben, die es zu bewältigen gilt, verpflichtet unweigerlich zur Aufbruchstimmung. Im Mittelpunkt der Erwartungen und Anforderungen, die an die Bundesrepublik Deutschland gestellt werden, steht die Fortsetzung des Prozesses, der zur Osterweiterung der Europäischen Union führen soll. Ein Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen Mittelost- und Osteuropas sind die rhetorischen Formeln auf seiten aller beteiligten Länder dem nüchternen Prozeß der Beitrittsverhandlungen gewichen. Damit nimmt die Osterweiterung Zug um Zug konkrete Formen an. Zugleich nehmen die möglichen und teilweise unvermeidlichen Spannungen auf seiten aller Beteiligten zu.

Der Europäische Rat vom 12./13. Dezember 1997 in Luxemburg hatte den Startschuß zu einer neuen Erweiterungsrunde der Europäischen Union gegeben. Auf der Basis der Empfehlungen der Europäischen Kommission in ihrer im Juni 1997 veröffentlichten AGENDA 2000 wurden Anfang April 1998 die Verhandlungen mit jenen Ländern aufgenommen, die aus Sicht des Europäischen Rates in ihren Transformationsprozessen am weitesten fortgeschritten sind. In der AGENDA 2000 waren die Reformanstrengungen aller Beitrittskandidaten gewürdigt worden, zugleich wurde jedoch festgestellt, daß bisher keiner der Beitrittskandidaten die Bedingungen zufriedenstellend erfüllt hat, die die EU 1993 in ihren *Kopenhagener Beschlüssen* zur verbindlichen Grundlage einer Vollmitgliedschaft erklärt hatte. Äußerst problematisch blieben die Beschlüsse des Europäischen Rates hin-

sichtlich des Beitrittsantrages der Türkei. Er wurde verworfen, wengleich die Türkei als möglicher Beitrittskandidat anerkannt wurde. Das Debakel um die schwer belasteten Beziehungen der EU zu dem strategisch sehr wichtigen Land an der Südostperipherie Europas konnte durch die Europakonferenz, die im Februar 1998 in London stattfand, nicht aufgefangen werden. Die im Grunde allein für die Türkei konzipierte Konferenz fand ohne die bitter enttäuschten Türken statt.

Dennoch haben die Beschlüsse des Europäischen Rates vom Dezember 1997 dem notwendigen und sinnvollen Prozeß der Erweiterung der EU Richtung und Dynamik gegeben. Ein Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen nimmt das neue Europa konkretere institutionelle Konturen an, die auf dem Prinzip der Selbstbestimmung und einem respektvollen Miteinander großer und kleiner Staaten gründen. Der bevorstehende Prozeß der Beitrittsverhandlungen dient dazu, die Reformentwicklungen in den fünf ausgewählten Staaten Mitteleuropas – Zypern ist in dieser Hinsicht ein Sonderfall – in Richtung Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft konsequent zu fördern und in die volle europäische Integration münden zu lassen. Viel Arbeit muß derzeit bewältigt werden: Der gemeinschaftliche Rechtsbestand, der *acquis communautaire*, umfaßt 200 000 Textseiten Rechtsvorschriften mit 14 000 Rechtsakten. Mit den Ländern Mitteleuropas, mit denen die Beitrittsverhandlungen begonnen haben, wurden bereits Anfang der neunziger Jahre „Europaabkommen“ geschlossen. Seitdem vollzieht sich ein beispielloser Prozeß der Rechtsangleichung. Die sogenannten Reformländer haben bereits ein großes Stück ihres Weges zurückgelegt, wengleich in vielerlei Hinsicht eine Angleichung an die gewohnten und rechtlich verbindlichen Verhältnisse innerhalb der EU noch bevorsteht.

Dabei sind die Beitrittsverhandlungen im Grunde keine „Verhandlungen“ im strengen Sinne des Wortes. Schon mancher Spitzenpolitiker der Reformstaaten hat diese Lektion anlässlich eines Besuches in Brüssel zu seiner großen Überraschung – oder auch mit Bitternis – erfahren müs-

sen: Die EU „verhandelt“ im Grunde genommen nicht, sondern erwartet die vollständige Übernahme des *acquis communautaire*. Insofern sind die „Verhandlungen“ kein partnerschaftliches Geben und Nehmen. Inwieweit die Anerkennung der Bedingungen der EU in den Kandidatenländern noch zu europaskeptischen oder gar europafeindlichen Gegenreaktionen führen könnte, bleibt einstweilen abzuwarten. Jedenfalls wird die EU unzweifelhaft darauf insistieren, daß, wer der Union beitreten will, die in ihr erreichten Standards anerkennen und seinerseits anstreben muß. Bestenfalls wird die EU mit sich über Ausnahmeregelungen oder Übergangsregelungen sprechen lassen. Die dafür in Frage kommenden Materien umfassen maximal einen Anteil des *acquis communautaire* von fünfzehn Prozent.

Für die Beitrittsverhandlungen, die mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Slowenien, Estland und Zypern begonnen worden sind, wird gewöhnlich ein Zeitraum von drei bis fünf Jahren angesetzt, orientiert an den Erfahrungen bisheriger Beitrittsverhandlungen. Der Verhandlungsprozeß ist so flexibel angelegt, daß 1999 noch weitere Beitrittskandidaten dazustoßen könnten – Litauen, Lettland, die Slowakei, Rumänien und Bulgarien streben ebenfalls die EU-Mitgliedschaft an und wurden einstweilen in eine Art Warteschleife geschickt („pre-ins“). Es ist theoretisch nicht ausgeschlossen, daß eines der Länder, mit denen der Verhandlungsprozeß später aufgenommen wird, am Ende dennoch mit größerer Geschwindigkeit als andere die Beitrittsbedingungen einlösen könnte. In allen Kandidatenländern werden in der nächsten Zeit die Parlamente damit beschäftigt sein, die Gesetzesänderungen zu vollziehen, die zu den gebotenen EU-Rechtsstandards führen sollen. Von dort bis zu einer Situation, in der in der Realität des politischen und gesellschaftlichen Lebens von einer „Angleichung an die EU-Standards“ gesprochen werden kann, ist es indessen noch ein langer Weg.

Damit rücken politische Fragen in den Vordergrund des Verhandlungsprozesses, und es wird Entscheidungsbedarf jenseits der Fachfragen geben: Wie intensiv muß die reale Angleichung gediehen sein, um die Beitrittsfähigkeit eines Landes billigen zu können? Kann es angehen, daß kleinere und periphere Länder früher in die EU aufgenommen werden als andere, die, wie das strategische Schlüssel Land Polen, eventuell noch längere Zeit benötigen, um den *acquis communautaire* umzusetzen und die Realitäten so zu ändern, daß die Verhandlungsergebnisse in allen Parla-

menten der EU-Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament erfolgreich ratifiziert werden? Welche Dispute um Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen sind noch zu erwarten, geführt mit den unterschiedlichsten Argumenten – sei es von denen, die längere Übergangsfristen aus Schutzgründen für einzelne Branchen der Transformationsökonomien befürworten, sei es von denen, die eben diese Übergangsfristen möglichst begrenzt halten wollen, um die Dynamik der Transformation nicht zu bremsen?

Am wichtigsten wird – vermutlich – schließlich die Frage werden, ob und inwieweit sich die Europäische Union im Verlauf der nun begonnenen Verhandlungen ihrerseits „erweiterungsfähig“ wird machen können: Noch immer herrscht in nicht wenigen Kreisen der EU-Länder prinzipielle Skepsis über Sinn und Auswirkungen einer EU-Osterweiterung. Befürworter einer vertieften europäischen Integration äußern die Sorge, daß die erreichten EU-Standards auf keinen Fall durch neu hinzugekommene Staaten unterhöhlt werden dürften: Empfänger der unterschiedlichen EU-Finanzprogramme befürchten, ihr Förderanteil könnte zugunsten der mitteleuropäischen Neumitglieder reduziert werden.

Weitergehend steht die Frage im Raum, ob die Osterweiterung eine Art Selbstzweck der EU sein wird oder ob im Zusammenhang mit dieser Frage eine längst überfällige Erörterung der „Idee Europa“, der Frage nach den Zielvorstellungen und Zweckbestimmungen des Integrationsprozesses insgesamt, begonnen werden kann. In diese Diskussionen könnten auch die künftigen Neumitglieder mit deutlichen Akzenten eingreifen.

Die politische Sachlage zu Beginn der Beitrittsverhandlungen ist eindeutig: Die Osterweiterung ist politischer Wille der EU und insofern ein Aspekt ihrer Zweckbestimmung und Zukunftsorientierung. Beides aber kann sich darin nicht erschöpfen, wenn dem Auftrag des Amsterdamer Vertrages entsprochen werden soll, die EU auf Dauer als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ weiterzuentwickeln. Noch ist nicht erkennbar, was damit gemeint ist, was die Europäische Kommission oder die Regierungen der Mitgliedsländer der EU darunter verstehen und mit dieser Formel anstreben.

Die EU wird sich jedenfalls auf Fragen nach der konkreteren Ausgestaltung der Amsterdamer Formel einstellen müssen.

## II. AGENDA 2000 – die institutionelle Weiterentwicklung der EU

Überlagert werden Grundsatzdebatten dieser Art durch die Unausweichlichkeit einer Reihe interner Reformerfordernisse, die die Europäische Union in ihrem gegenwärtigen Zustand belasten. Deren Verwirklichung wird weder durch eine neue Erweiterung noch durch abstrakte Visionsdebatten ersetzt werden. Die Europäische Kommission hat in ihrer AGENDA 2000 vom 16. Juli 1997 die entsprechenden Stichworte gegeben und diese mit den Legislativvorschlägen vom 18. März 1998 präzisierend weitergeführt. Nicht jede Passage dieser Dokumente ist gleichermaßen überzeugend und widerspruchsfrei. Immerhin aber hat die AGENDA 2000 der EU-Reformdebatte eine Richtung gegeben, die über die Ergebnisse und Umstände der in Amsterdam im Sommer 1997 beendeten Regierungskonferenz der Jahre 1996/97 hinausführt. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft muß vom Europäischen Rat und anschließend vom Europäischen Parlament über die AGENDA 2000 und die Umsetzung ihrer Zielvorstellungen entschieden werden. Diese Aufgabe ist zur wichtigsten Weichenstellung auf dem Weg zu einer erfolgsorientierten Osterweiterung geworden und mithin zur größten Herausforderung an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft.

Im Kern der AGENDA 2000 stehen folgende Überlegungen und Vorschläge der Kommission zu den Themenfeldern Finanzverfassung, Gemeinsame Agrarpolitik, institutionelle Reformen und Osterweiterung:

Der EU-Haushalt für die Jahre 2000 bis 2006 soll in einer Höhe von 1,27 Prozent des Bruttosozialproduktes der EU-Mitgliedsstaaten konstant bleiben.

Die Haushaltsansätze für die Strukturfonds sollen für den Zeitraum 2000 bis 2006 in einer Höhe von 0,46 Prozent des Bruttosozialproduktes der EU-Mitgliedsstaaten festgeschrieben werden, woraus folgt, daß für den Zeitraum 2000 bis 2006 210 Milliarden ECU zur Verfügung stehen werden.

Der durch den Maastrichter Vertrag 1991 eingeführte Kohäsionsfonds soll in seiner derzeitigen Form mit einer Mittelausstattung von 20,3 Milliarden ECU für den Zeitraum 2000 bis 2006 weitergeführt werden, wobei jene Mitgliedsstaaten Zugang haben sollen, deren Bruttosozialprodukt

pro Kopf unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts liegt und die an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen.

Für die Agrarpolitik wird empfohlen, die 1992 begonnenen Reformen „durch die weitere Abwendung von der Preisstützungspolitik und Hinwendung zu den Direktzahlungen sowie die Entwicklung einer kohärenten Politik für den ländlichen Raum“ voranzutreiben; konkret heißt dies, daß der Interventionspreis für Getreide im Jahr 2000 gegenüber dem Stand von 1997 nochmals um 20 Prozent gesenkt und die je Tonne Durchschnittsertrag gewährte Ausgleichszahlung von 45 auf 66 ECU erhöht werden soll.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik soll vorangebracht werden, indem „schrittweise ein integriertes Konzept für die Außenbeziehungen“ entwickelt wird, wobei die Kommission vor allem betont, daß die EU als außenpolitischer Akteur sichtbarer in Erscheinung treten solle.

Für die Arbeitsorganisation der Kommission selbst wird „eine grundlegende Neubewertung der Durchführungs- und Verwaltungsfunktion“ vorgeschlagen, die sich an den Stichworten „Dezentralisierung, Rationalisierung und Vereinfachung“ orientieren solle.

Schließlich entwickelte die Kommission eine intensivierte „Heranführungsstrategie“ für die EU-Beitrittskandidaten unter Betonung von „Beitrittspartnerschaften“, in deren Rahmen die EU für die Beitrittskandidaten diverse Formen der „Heranführungshilfe“ aufbringen soll.

Durch die Aufnahme mittel- und osteuropäischer Staaten werden die Interessenkonflikte und die Belastungen für eine solide Dauerfinanzierung der EU, die im Einklang mit den Grundsätzen der AGENDA 2000 stehen soll, weiter zunehmen. Dies ist kein Argument gegen die Osterweiterung. Die Auseinandersetzung mit den entsprechenden Sachverhalten ist vielmehr eine notwendige Bedingung ihres Erfolges. In der AGENDA 2000 wurde in einer Wirkungsanalyse der Mitgliedschaft der beitragswilligen Länder Mittel- und Osteuropas auf die zentralen Aspekte im Hinblick auf die Politikfelder der EU hingewiesen: Die zehn Beitrittskandidaten Mittel- und Osteuropas liegen mit ihrem durchschnittlichen Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt heute erst bei 32 Prozent des EU-Durchschnitts und damit zugleich weit hinter den vier strukturschwächsten Staaten der heutigen EU zurück.

Würden die derzeit gültigen Finanzierungsinstrumente linear fortgeführt, so würde die Bevölke-

rung, die Anspruch auf Förderhilfen durch die EU erheben könnte, auf einen Anteil von sechzig Prozent der Gesamtbevölkerung der EU ansteigen.

22 Prozent der Erwerbstätigen in den Beitrittskandidaten-Staaten sind nach wie vor in der Landwirtschaft tätig (insgesamt 9,5 Millionen Menschen), während es in den heutigen EU-Staaten lediglich fünf Prozent (8,2 Millionen Menschen) sind.

---

### III. Zukünftige Struktur- und Agrarpolitik

---

Auch wenn in Rechnung gestellt wird, daß durch die Aufnahme aller Beitrittskandidaten über 100 Millionen Verbraucher zusätzlich in den EU-Binnenmarkt eintreten würden, bleiben Anpassungserfordernisse für die Finanzordnung und die Agrarpolitik der EU bestehen, die weit über die Reformnotwendigkeiten früherer Jahre hinausgehen. Mitte März 1997 hat die Kommission ihre Reformvorschläge konkretisiert. Sogleich brachen Interessenkonflikte innerhalb der EU aus, die im Angesicht der Zielsetzungen der AGENDA 2000 zu erwarten gewesen waren. In bezug auf die Strukturpolitik strebt die Kommission sowohl eine geographische Konzentration als auch eine inhaltliche Bündelung der Strukturförderung an. Die bisherigen sechs sollen auf drei Ziele reduziert werden: Ziel 1 wäre die Förderung der Regionen mit den größten Entwicklungsrückständen, Ziel 2 soll neben der Förderung von Regionen mit alten Industriezweigen die Hilfen für städtische Problemzonen umfassen, Ziel 3 soll den Bogen zum Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrages spannen und Fördermaßnahmen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit beinhalten. Insgesamt soll der Anteil der EU-Bevölkerung, der in den Genuß von Strukturhilfen kommt, von bisher 51 auf höchstens 40 Prozent sinken. Vor dem Hintergrund der Folgen, die die Realisierung der Vorschläge der Kommission auch für Deutschland hätte – zwar sollen die neuen Bundesländer bis 2006 in der höchsten Förderstufe (Ziel 1) verbleiben, jedoch würden nach den Kriterien des Kommissionsentwurfes nurmehr einige wenige Landkreise förderungswürdig sein –, bleibt es widersprüchlich, wenn hierzulande einerseits eine großzügige Unterstützung von Mittel- und Osteuropa gefordert, andererseits aber eine Neuausrichtung der Strukturpolitik, die schließlich nicht nur zu Lasten deutscher Regionen gehen müßte, verworfen wird. Darüber hinaus ist eine Diskussion über den Bei-

tragsanteil des Landes am EU-Gesamtbudget aufgebrochen – 1999 wird er 27,7 Prozent betragen und läge damit um 1,5 Prozent über dem deutschen Anteil am Gesamtbruttosozialprodukt der EU.

Ähnlich stellt sich die Situation in bezug auf die „Gemeinsame Agrarpolitik“ dar. Die Vorschläge der Kommission gehen nicht weiter, als derzeit opportun erscheint. Fachleute haben kritisiert, daß eine vollständige Entkoppelung der Ausgleichszahlungen für Ackerkulturen sinnvoll gewesen wäre, da mit der Bindung der Ausgleichszahlungen an bestimmte Produkte ein problematischer Anreiz zur Weiterproduktion bestehenbleibt. Zugleich wurde beklagt, daß für den Milchmarkt bis zum Jahr 2006 die Quotenregelung beibehalten werden soll. Vor allem aber wurde in diversen Stellungnahmen auf die Widersprüche hingewiesen, die zwischen den Kommissionsvorstellungen zur Agrar- und zur Strukturpolitik bestehen. Während einerseits die Agrarpolitik durch eine Entwicklungsförderung aller ländlichen Räume flankiert werden soll, wird andererseits bei den Vorschlägen zur Strukturpolitik das Prinzip einer selektiven Förderung ländlicher Räume postuliert, nicht aber aller in Betracht kommenden ländlichen Räume. Vor allem in den reicheren Mitgliedsstaaten, deren ländliche Räume zu großen Teilen aus der EU-Förderung herausfallen würden, wird sich der Widerstand organisieren. Wieder einmal könnte es zu EU-Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner kommen.

Vorsorglich hatte es schon in der AGENDA 2000 geheißen, daß „radikale Lösungen wie drastische Preiskürzungen und eine schnelle Abschaffung des Quotensystems“ nicht gerechtfertigt seien und von der Kommission abgelehnt würden. Kritiker befürchten, daß minimale Lösungen am Ende weder den Reformforderungen innerhalb der EU noch den Anforderungen aus der bevorstehenden Osterweiterung genügen würden. Vornehm hatte die Kommission in der AGENDA 2000 angedeutet, daß es derzeit – unabhängig von den Auswirkungen der Erweiterung – „nicht zweckmäßig“ sei, die Methoden der Agrarpolitik neu zu bestimmen. „doch könnte diese Frage noch vor 2005 wieder aufgegriffen werden“. Drastisch und undiplomatisch formuliert: Die Vorschläge der AGENDA 2000 und die von der Kommission vorgelegten Legislativvorschläge sind bestenfalls ein erster Schritt in die richtige Richtung. Ob es allerdings einfacher wird, grundsätzliche Veränderungen der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ im Sinne eines Subventionsabbaus und einer verbraucherfreundlichen, da preisreduzierenden Liberalisierung des

Wettbewerbs *nach* der ersten Osterweiterung durchzusetzen, bleibt dahingestellt. Denn kein Neumitglied wird sich als zweitklassig abkanzeln lassen, wenn es erst einmal Teil der EU geworden ist und seine Bauern die Vorteile der Agrar- und Strukturpolitik der EU genießen.

Zehn Staaten mit rund 100 Millionen Bürgern haben an die Tür der EU geklopft. In den kommenden Jahren stehen sie in der Pflicht, sich an den *acquis communautaire* anzupassen, das heißt, ihre Gesetzgebung gemeinschaftskonform zu machen. Offen bleibt dann noch immer die Frage, in welchem Verhältnis die formelle Übernahme des Gemeinschaftsbestandes zur tatsächlichen Realität in den Beitrittsländern und ihren Gesellschaften stehen wird: von den Hygienebedingungen der Schlachthöfe bis zur Sicherheit und dem Umweltschutz im Energiesektor. Während des nun beginnenden Verhandlungsprozesses muß über diese Sachfragen hinaus immer wieder eine neu aufflackernde Debatte über die Frage erwartet werden, warum und zu wessen Gunsten die Osterweiterung der Union überhaupt realisiert werden soll. Die Solidaritätskraft des integrierten EU-Raumes mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas scheint eher geschwunden zu sein, wenn gleich die Richtung an sich beim Luxemburger Gipfel im Dezember 1997 unumkehrbar festgelegt werden konnte. Das letzte Wort über Nutzen und Risiken der Osterweiterung ist aber wohl noch nicht gesprochen. Die Befürworter Mittel- und Osteuropas sollten sich darauf einstellen, wenn es im Zuge der Beitrittsverhandlungen nicht länger um wohlfeile Absichtserklärungen, sondern um konkrete Detailansprüche und Interessenkollisionen gehen wird. Beitritts- und Integrationsvorbehalte gibt es sowohl im Kreis der jetzigen EU-Mitgliedsländer als auch, eher mit zunehmender Tendenz, in den Kandidatenstaaten.

Dispute sind in der nächsten Zeit aber auch denkbar zwischen jenen Ländern, die als erste in die EU hineingelangen, und den anderen Beitrittskandidaten. Nach den Vorstellungen der AGENDA 2000 würden jene Länder, die als erste in die EU aufgenommen werden, ein doppelt so hohes Zugangsrecht zu EU-Mitteln erhalten wie jene, die in der ersten Runde noch nicht dabeisein werden. Unabhängig von den Beschlüssen des Luxemburger EU-Gipfels, die Strategie für die Heranführung aller Beitrittskandidaten an die EU-Standards zu verbessern und jenen Ländern besondere Aufmerksamkeit zu widmen, die vor den größten Transformationsaufgaben stehen, wird bereits heute über die Frage diskutiert, welche Wirkungen eine differenzierte, gestaffelte Integra-

tion, die sich faktisch abzeichnet, auf die Kapital- und Investitionsströme in den Reformstaaten haben wird.

Die AGENDA 2000 der Europäischen Kommission wurde im Juli 1997 veröffentlicht. Im März 1998 folgten die Ausführungen zu den einzelnen Reformvorhaben, wobei es unbefriedigend geblieben ist, daß die Frage nach den erfolgversprechenden Umsetzungsstrategien offengelassen wurde und nun allein dem freien Spiel der politischen Willensbildung in den EU-Staaten preisgegeben wird; Verwässerungen der Kommissionsvorschläge, die manchem schon als unzulänglich genug gelten, sind vorprogrammiert.

Dabei sind zwei Aspekte von besonderer Bedeutung, die im Zusammenhang mit dem künftigen Finanzrahmen der EU stehen:

1. Gefragt ist in der EU der Wille zur Anpassungsbereitschaft überall dort, wo allein auf diesem Wege die Mitgliedschaft der ersten mitteleuropäischen Transformationsländer um das Jahr 2002 herum unter erfolgversprechenden Bedingungen möglich werden kann. Auf dem Weg dorthin gibt es bisher Widersprüche und Mängel: Einerseits spricht die Kommission davon, daß mindestens 100 Milliarden EURO aufgebracht werden müssen, um die Umweltstandards in den Kandidatenländern auf EU-Niveau anzuheben. Andererseits wurden auf dem Luxemburger EU-Gipfeltreffen im Dezember 1997 lediglich insgesamt 70 Milliarden EURO für die Heranführung der Kandidatenländer beschlossen, und dies für die gesamte dafür projektierte Zeitspanne bis 2006. Es ist offenkundig, daß diese beschlossenen Summen unter keinen Umständen ausreichen werden, um die Heranführungsstrategien erfolgreich zu realisieren. Wer aber ist willens und in der Lage, weitere Mittel für die Beitrittskandidaten aufzubringen?

Noch wichtiger als die Beantwortung dieser Frage dürfte es in der kommenden Zeit werden, endlich wieder vermehrt von den Chancen der Osterweiterung zu sprechen und nicht allein von ihren Risiken und ihren Kosten.

2. Die Perspektive einer in ihrem Finanzrahmen reformierten EU kann realistischerweise nur darin bestehen, die Ausgabenseite zu verändern. Bei den Einnahmen lassen sich Spielräume der Erhöhung kaum vorstellen. Daher muß auch die deutsche Debatte um die sogenannte Nettozahlerposition Deutschlands auf ihren realistischen Kern zurückgeführt werden: Es kann nicht um eine Senkung der EU-Beiträge, sondern bestenfalls um eine

Umstrukturierung der EU-Ausgaben gehen, wenn eine Verbesserung der deutschen Position erreicht werden soll.

Es ist nicht überzeugend, rhetorisch Solidarität mit den Beitrittskandidaten zu üben und beispielsweise zugleich das Ausgleichsprinzip zwischen den gegenwärtigen Mitgliedsstaaten in Zweifel zu ziehen. Erst wenn pauschale Absichtserklärungen konkretisiert werden, macht es Sinn, über mögliche Verbesserungen zugunsten Deutschlands mit den anderen EU-Partnern zu reden. Beispiel Strukturfonds: Die Kommission hat vorgeschlagen, Strukturfonds künftig nur mehr jenen Regionen zuteil werden zu lassen, deren Wohlstandsniveau niedriger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts ist. Zugleich aber sollen jene Regionen, die bisher als besonders bedürftig in die Kategorie von „Ziel-1-Gebieten“ gefallen sind, bis 2006 weitergefördert werden. Nach den Vorschlägen der Kommission stünden bis 2006 rund zwei Drittel der für den Strukturfonds vorgesehenen rund 220 Milliarden EURO für diese „Ziel-1-Gebiete“ zur Verfügung. Weitergefördert würden dann aber auch beispielsweise Regionen wie Cantabria mit mittlerweile 75,6 Prozent des EU-Wohlstandsdurchschnitts, Flevoland mit 77 Prozent, Ostberlin mit 77,7 Prozent, Hainaut mit 81 Prozent, Korsika mit 82,3 Prozent, das ganze Irland mit 83 Prozent, die Region Lissabon mit 88,4 Prozent.

Insgesamt besteht nach Berechnungen der Kommission schon heute kein ökonomischer Grund mehr für die Weiterförderung von Regionen, in denen insgesamt 12 Millionen EU-Bürger leben. Würden die dorthin fließenden Mittel zugunsten der wirklich bedürftigen Regionen neu verteilt, könnten beispielsweise mehr Fördermittel in die neuen Bundesländer (ohne Ostberlin) fließen; dort ist der EU-Wohlstandsdurchschnitt noch lange nicht erreicht. Eine unmittelbar wirksame strenge Einhaltung des 75-Prozent-Kriteriums für alle Regionen der EU würde zudem erhebliche Mittel freisetzen, die den wirklich bedürftigen EU-Regionen zugute kommen könnten. Es bleibt abzuwarten, ob die deutsche Präsidentschaft in der Lage sein wird, Koordinator des Prozesses, der zur Kompromißlösung bei der AGENDA 2000 führen soll, zu sein und zugleich Eigeninteressen so zu artikulieren, daß diese den Konflikt mit den Interessen anderer Partner aushalten und bestehen können. Zweifel sind angebracht.

Dies gilt ebenso für die Chancen, die Kohäsionsfonds – so wie es bei ihrer Einführung 1991 gedacht war – für jene Länder wieder einzustellen, die seit dem 1. Januar 1999 an der Einführung des

EURO beteiligt sind. Politische Erwägungen, das heißt das taktische Kalkül, alle nur denkbaren Interessen unter einen Hut zu bringen, werden es wahrscheinlich verhindern, daß der Kohäsionsfonds eingestellt wird. Die finanzielle Organisation der Aufgaben der EU in den kommenden Jahren wird wohl auch weiterhin ein Gegenstand des Taktierens und Handelns auf der einen Seite und der Verzweiflung über die Unzulänglichkeit der Zustände auf der anderen Seite bleiben. Zynisch könnte man anfügen, daß sich die EU darin nicht von der Politik in den meisten ihrer Mitgliedsstaaten unterscheidet. Dies ist aber wohl nur ein schwacher Trost, denn im Kern steht die EU weiterhin unter stärkerem Legitimierungszwang als alle ihre Mitgliedsstaaten. Daher kommt einer seriösen und wirkungsvollen Umsetzung der AGENDA 2000 erhebliche Bedeutung für den weiteren Weg der Legitimierung der EU zu.

---

#### IV. Die Beitrittsperspektiven der Türkei und Zyperns

---

Schon unmittelbar nach ihrem Erscheinen hätte die AGENDA 2000 breitere Diskussionen verdient, die über die Frage der Osterweiterung – „Startlinienmodell“, „Stadionmodell“, „intensivere Heranführungsstrategie“, „Europakonferenz“ – hätten hinausgehen können; denn auf diesen Aspekt schien sich 1997/98 zunächst die Frage nach der Weiterentwicklung der EU zu konzentrieren. Andererseits hätte die Kommission ihrerseits gut daran getan, von Anfang an die Problematik der Beitrittsanträge aus Zypern und aus der Türkei nicht in der Weise zu singularisieren, wie dies in der AGENDA 2000 geschehen ist – um den Preis, daß das Jahr 1998 zu einem Tiefpunkt in den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei wurde, sowie um den Preis, daß die Zypern-Dispute, die in einem weiteren Debakel enden könnten, noch bevorstehen.

Die Kommission widmete den Themen Zypern und Türkei am Ende des Kapitels „Die Erweiterung als Herausforderung“ jeweils eine eigene Textpassage, die in beiden Fällen eine präzise Strategie vermissen ließen. Die Folgen für das Verhältnis zwischen der EU und Zypern sind bekannt. Hinsichtlich der Zypern-Frage brachte die AGENDA 2000 lediglich die Hoffnung zum Ausdruck, daß allein durch die Perspektive eines Beitritts „dessen politische und wirtschaftliche Vorteile nun sowohl für die türkischen als auch für die

griechischen Zyprioten offenbar werden“. Der Anreiz könnte dadurch wachsen, daß sich beide Seiten auf institutionelle Regelungen im Sinne einer Föderation aus beiden Gemeinschaften und mit zwei Zonen einigen mögen. Tatsächlich aber scheint die Perspektive des Verhandlungsbeginns der EU mit der Republik Zypern einstweilen die Teilung der Insel zu verfestigen.

Unvorhersehbar sind die Reaktionen in den Parlamenten der EU-Mitgliedsstaaten und im Europäischen Parlament, wenn dort eines Tages über einen erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen mit der Republik Zypern entschieden werden muß – sofern es bis dahin nicht zu einer Überwindung der gegenwärtigen Lage auf Zypern gekommen sein sollte. Vieles spricht für eine solche skeptische Erwartung. Verwunderlich aber ist, daß die Europäische Kommission und auch der Luxemburger EU-Gipfel sich ausgesprochen planlos verhalten haben: Von Strategieüberlegungen für den Fall einer erfolgreichen Beitrittsverhandlung mit der Republik Zypern bei gleichzeitigem Fortbestehen der Teilung der Insel zu hören, wäre jedenfalls wünschenswert gewesen. Die Folgen einer EU-Aufnahme von Zypern bei fehlender Lösung des Zypern-Problems wurden statt dessen auf die Schlußphase der Verhandlungen vertagt, ohne daß bis dahin Klarheit über die Richtigkeit der EU erkennbar sein dürfte. Dann könnten auch das beschwerlich gewordene Verhältnis zur Türkei und die Rolle der Türkei im Zypern-Konflikt wieder Anlaß zur Sorge geben.

Im Verlaufe der nächsten Zeit dürfte die Türkei erkennen, daß ihre Position gegenüber der EU nach dem Luxemburg-Debakel paradoxerweise eher gestärkt worden ist. Die Emotionen darüber, ob die Türkei als muslimisches Land ein Anrecht auf EU-Mitgliedschaft habe oder nicht, wurden endlich einmal offen ausgesprochen und nicht, wie in der Vergangenheit immer wieder geschehen, nebulös hinter dem Berg gehalten. Emotionen hüben wie drüben waren unvermeidlich. Nun sind sie artikuliert worden und werden ihre polarisierende Wirkung Zug um Zug verlieren. Dann wird sich die Diskussion auf die faktisch relevanten Aspekte konzentrieren können, die sich aus den Kopenhagener Kriterien für die Beitrittsfähigkeit eines jeden Kandidaten ergeben, in bezug auf die Türkei also vor allem auf die Frage der inneren Demokratisierung des Landes am Bosphorus und auf die Frage nach der Freizügigkeit aller Arbeitnehmer. Einstweilen bleibt festzuhalten, daß die EU auf ihrem Luxemburger Gipfel unzweideutig für eine weitere Annäherung der Türkei an die EU plädiert hat. Bei allen Dissonanzen verdient es

festgehalten zu werden, daß die Türkei demgemäß als EU-Beitrittskandidat und Mitgliedsland prinzipiell in Frage kommt, vorausgesetzt, sie erfüllt die Mitgliedschaftskriterien der EU.

Die Debatte über die Türkei dürfte vermutlich erst dann substantielle und positive neue Akzente erfahren, wenn die EU es in den kommenden Jahren ernst meinen sollte mit jenen Überlegungen, die die Europäische Kommission in der AGENDA 2000 über „Die Union und die Welt“ angestellt hat. Der Appell, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) „schärfere Konturen“ zu geben, und die strategische Einsicht, daß die Einführung des EURO mehr Augenmerk auf die externe Bedeutung des Binnenmarktes lenken wird, damit aber auch auf die weltweiten wirtschaftlichen und politischen Risiken, wird es der EU unmöglich machen, in den kommenden Jahren an der für ihre eigene Zukunft immer wichtiger werdenden Bedeutung der Türkei vorbeizusehen.

Einstweilen beschränkte sich die AGENDA 2000 darauf, in allgemeinen Worten auf die Verschiebung der Außengrenzen der EU aufgrund der geplanten Erweiterung hinzuweisen. Neben etwas genaueren Aussagen zu den Folgerungen aus diesem Sachverhalt für die Notwendigkeit, die Beziehungen zu Rußland, der Ukraine und den anderen GUS-Staaten „auf der Basis von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen“ zu festigen, blieb die Erörterung der Folgen des Zugangs zum Schwarzen Meer – „was zu engeren Kontakten mit den Ländern des Kaukasus und Zentralasiens führen wird“ – eher lückenhaft; kein Wort zu der strategischen Bedeutung der Rohstoffressourcen in diesem Raum, kein Wort zur Bedeutung der Türkei als eines Stabilisators im Nahen Osten. Das Türkei-Dossier wird der EU früher oder später wieder vorliegen: Im Ergebnis wird es unumgänglich sein und sich als richtig erweisen, die Türkei als Kandidatenland zu akzeptieren.

---

## V. Die Vertiefung der europäischen Integration

---

Die Zielsetzung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird durch die Einführung des EURO möglicherweise mehr Schubkraft erfahren als durch alle bisherige, noch so wohlklingende politische Rhetorik. Wenn die Wirtschaft das Schicksal ist (Walter Rathenau) und diese Schicksale der Völker, die sich eine gemeinsame Währung geben, miteinander verbunden werden,

so folgt daraus, daß die Suche nach einem echten Interessenausgleich und einer substantiellen Bestimmung gemeinsamer europäischer Interessen einen beachtlichen Schritt vorangekommen sein wird, wenn der EURO erst einmal eingeführt und zur Gewohnheit geworden ist. Der EURO wird kein Endpunkt des europäischen Weges sein. Selbst die rigidesten Materialisten, die dazu neigen, im EURO den Inbegriff Europas zu sehen, werden eines Besseren belehrt werden. Gerade weil der EURO als Identifikationssymbol unzulänglich bleibt, wird weiter nach der „Idee Europa“ gefragt werden.

Die Verankerung der Reformstaaten Mittel- und Osteuropas gibt dieser Diskussion eine neue Dimension. Doch weder der EURO noch die Osterweiterung sind Selbstzweck und letztes Ziel der EU. Danach muß jenseits der Instrumente und Wege, um die EU zu festigen und um jene zu erweitern, denen bislang verwehrt war, dazuzugehören, gefragt werden. Der Amsterdamer Vertrag spricht von einer „Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, die angestrebt werde. Die Rede ist dort auch von der „Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene“ und von der „Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedsstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft“. In der AGENDA 2000 wurde weder von der Perspektive einer europäischen Armee noch von jener einer europäischen Verfassung gesprochen. Beide Visionen aber müssen über kurz oder lang auf der Tagesordnung der Europäischen Union stehen, wenn nach den konsequenten Instrumenten gefragt wird, die die EU benötigt, um jenseits der Erweiterung, die nun eingeläutet wird, ihre Vertiefung auf Dauer so vorzunehmen, daß die Debatte über die Ziele Europas jenseits von fiskalischen Erfordernissen und strukturpolitischen Interessenabwägungen lohnenswert geführt werden kann. Inwieweit die deutsche EU-Ratspräsidentschaft des ersten Halbjahres 1999 sich den gebotenen neuen Visionen jenseits des EURO öffnen wird, bleibt abzuwarten.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft des ersten Halbjahres 1999 findet zu einem entscheidenden Zeitpunkt statt. Sie fällt zusammen mit der Einführung des EURO und wird doch nicht von dieser beherrscht, so wie dies in früheren Jahren der Fall gewesen ist. Im Kern der Herausforderungen an die deutsche Regierung steht dieses Mal die AGENDA 2000. Sie ist in weiten Passagen unbeliebt, nicht nur in Deutschland, sondern auch anderenorts. Dies ändert nichts an der Wichtigkeit ihrer Anliegen. Nur eine reformierte EU wird eine

erfolgreiche Osterweiterung realisieren und sich dadurch insgesamt stärken können.

Für Pessimisten ist das Glas immer nur halb voll. Optimisten in bezug auf die europäische Integration finden Zuspruch aus der Erkenntnis, daß die Entwicklungsprozesse der EU in den vergangenen Jahren alles in allem bemerkenswert konsistent und von großen Erneuerungsschüben gekennzeichnet waren. Von der EWG-Gründung 1957 bis zur Revitalisierung der EG mittels der „Einheitlichen Europäischen Akte“ 1986 waren fast drei Jahrzehnte ins Land gegangen. Es folgte das ambitionierte Binnenmarktprojekt „EU 1992“ des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors. Schon kurz nach dem Zerfall der kommunistischen Diktaturen, des Warschauer Paktes und des COMECON gab der Maastrichter Vertrag von 1991 wegweisende Antworten auf Fragen, die in der EG bereits seit einigen Jahren intensiv diskutiert worden waren: Das Projekt einer Gemeinschaftswährung gab der Idee der Integrationsvertiefung einen Schub, der in seinen tiefgreifenden Konsequenzen erst im kommenden Jahrhundert vollständig realisiert werden wird. Schon sechs Jahre nach Maastricht folgte der Amsterdamer Vertrag von 1997. Er hat keineswegs alle Erwartungen erfüllt. In einem entscheidenden Punkt aber ist er bedeutsam: Wider allerlei Reserven hat er die Methode der europäischen Integration, den supranationalen Ansatz der Integration, bestätigt.

Die nächste Regierungskonferenz ist um das Jahr 2002 herum bereits vorprogrammiert. Sie wird die notwendigen institutionellen Reformen vorantreiben müssen, die als Bedingung einer erfolgreichen Osterweiterung ebenso bedeutungsvoll sind wie die in der AGENDA 2000 behandelten Struktur- und Finanzfragen. In der nächsten Regierungskonferenz wird es um die Ausweitung des Mehrheitsprinzips gehen, um die Organisation der Kommission im Angesicht einer bevorstehenden Erweiterung auf möglicherweise 26 Mitgliedsländer und um die verbindliche Festlegung der Kompetenzen im Gefüge der europäischen Organe und Institutionen. Schon frühzeitig wird die Diskussion über die Einzelheiten und Kompromißspielräume beginnen. Das Verhältnis zwischen kleinen und großen, nördlichen und südlichen Mitgliedsstaaten wird dabei ebenso eine Rolle spielen wie die Frage nach den unterschiedlichen ordnungspolitischen Vorstellungen, die sich in Finanz-, Wirtschafts- und Subventionsfragen artikulieren.

Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft werden mancherlei Erwartungen an Deutschland gerichtet und mancherlei Diskussionen in

Deutschland geführt werden. Manche mögen technisch erscheinen und sind gleichwohl von elementarer Bedeutung für den weiteren Weg der Europäischen Union. Andere werden rhetorisch überhöht und bleiben in ihren Konsequenzen unwirksam. Ein Anliegen aber sollte bei allem europapolitischen Getöse nicht vernachlässigt werden: die Frage nach den Begründungen für das europäische Einigungswerk jenseits der Jahrtausendschwelle. Seit den fünfziger Jahren hat sich die europäische Integration als eine Union der Versöhnung nach jahrhundertelangen europäischen Bruderkriegen Zug um Zug bewährt. In den kommenden Jahrzehnten wird es von entscheidender Bedeutung sein, ob die europäische Integration sich als eine Union definiert, die die Aufgaben

der Zukunft bewältigen kann und sich weltweit bewähren wird.

Europas Selbstverständnis und Stellung in der Welt wird präziser als bisher definiert werden müssen. Die embryonalen Ansätze einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik reichen dazu unter keinen Umständen aus. Vor einem praktischen politischen Schub bedarf es einer konzeptionellen Weiterentwicklung der Anforderungen, die sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten für die Europäische Union ergeben könnten. Damit kann und muß schon heute begonnen werden. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft sollte hierzulande der Erörterung der Frage Auftrieb geben, in welcher Verfassung Europa sich heute befindet.

## Europa und die Atlantische Gemeinschaft

Die Beziehungen zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten sind schlechter, als sie aussehen. Zur Zeit des Kalten Krieges und auch noch eine Weile danach war es umgekehrt. Es gab zahllose „Familienkrähe“, aber sie blieben an der Oberfläche, ließen die Interessenidentitäten und das Netzwerk der Zusammenarbeit intakt. Heute gibt es an der Oberfläche nur angenehme Kräuselungen. Die Spitzen der neuen Bundesregierung reisten unmittelbar vor und gleich nach ihrer Bestallung in die USA, wo sie sehr freundlich empfangen wurden. Westeuropa freute sich seinerseits darüber, daß Präsident Clinton und seine Demokratische Partei bei den „mid-turn“-Wahlen am 4. November so gut abschnitten, daß in Washington wieder mehr Zeit zur Verfügung steht, die Weltläufe zu ordnen.

Dennoch muß vor überzogenem Optimismus gewarnt werden. Am 1. Januar 1999 beginnt die Europäische Währungsunion und verschiebt die Gewichte in der Atlantischen Gemeinschaft. Die seit fünfzig Jahren gewohnte Verteilung der Macht ändert sich, die Gemeinschaft bekommt eine neue Machtfigur.

Die dadurch zu erwartenden Veränderungen in der Atlantischen Gemeinschaft treffen auf neue Politiker-Generationen. Seit 1993 mit der Clinton/Gore-Administration Politiker in Washington die Regierung übernahmen, für die nicht mehr der Kalte Krieg, sondern der Vietnam-Krieg das traumatische Erlebnis ihrer Existenz und ihrer Karriere abgab, haben auch in vielen Staaten Westeuropas Regierungswechsel stattgefunden. In Großbritannien kam im Mai 1997 die Labour Party mit Tony Blair an die Macht, wenige Wochen später mit Lionel Jospin die Sozialistische Partei in Frankreich. Am 27. September 1998 siegte Rot-Grün in der Bundesrepublik, wenige Tage später wechselte die Regierung in Italien zu dem ehemaligen Kommunisten D'Alema und seinen Linksdemokraten. Innerhalb eines Jahres änderten sich in den vier Mittelmächten der Europäischen Union mit den Politikern auch die Perspektiven, von denen aus die Atlantische Gemeinschaft betrachtet wird.

---

### I. Die Änderung der transatlantischen Machtfigur

---

Die am 1. Januar 1999 beginnende Währungsunion muß sich zwangsläufig zu einer Wirtschaftsunion entwickeln. Über diese Konsequenz wird möglichst wenig geredet, zumal über ihre Folgen zwischen Frankreich und Deutschland Meinungsverschiedenheiten bestehen. Die dezentrale Organisation der Europäischen Gemeinschaft, die jedes Problemfeld mit Einzelermächtigungen regelt, weil sie eben ein Bündnis von Regionalstaaten bleiben und kein zentral organisierter supranationaler Staat werden will, hat die Wirtschaftspolitik in der Kompetenz der Einzelstaaten gelassen. Die Währungsunion hingegen, die am 1. Januar 1999 in Kraft treten wird, ist straff zentral organisiert. Sowohl die Geld-, die Zins- und die Kreditpolitik als auch die Wechselkurspolitik wird nicht mehr von den Mitgliedstaaten, sondern von der Europäischen Zentralbank geregelt werden. Sind die Wirtschafts- und die Währungsunion im Vertrag von Maastricht auch deutlich auseinandergehalten, so sind sie doch aufeinander bezogen. Der Vertrag von Maastricht hat die Wirtschaftspolitik den Einzelstaaten überlassen, der Gemeinschaft aber deren „Überwachung“ übertragen, ebenso die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>. Was sich sachlich ohnehin versteht, wird sich langsam durchsetzen, nämlich daß die Währungsunion die Wirtschaftsunion nach sich zieht.

Aber auch ohne diese zu erwartende Folge wird die Währungsunion das „Euroland“ in einen großen Währungsraum verwandeln, der seine Wechselkursbeziehungen eigenmächtig und souverän gestaltet. Es entsteht damit in der Europäischen Union etwas, was die Vereinigten Staaten schon immer kritisiert und, wenn möglich, zu vermeiden gesucht haben: ein Währungsblock. Neben den Dollar-Raum, der bisher wenigstens nominal die ganze Welt umfaßte, tritt ein Euro-Raum, der sein Verhältnis zum US-Dollar selbst regelt. Der Euro

<sup>1</sup> Vgl. Martin Seidel, Beschluß- und Entscheidungsverfahren in der Wirtschafts- und Währungsunion: Rechtliche Aspekte, in: *integration*, 21 (1998) 4, S. 107ff.

gilt ja nicht nur in der Währungsunion, er dient als Zahlungsmittel und als Reservewährung der ganzen Welt, macht dem Dollar also Konkurrenz. Sie wird noch größer werden, wenn, was um das Jahr 2003 zu erwarten ist, Großbritannien der Währungsunion beitrifft, Schweden diesem Beitritt folgt, Dänemark ihm vielleicht vorausgeht.

Schon bilden die elf Mitglieder der Währungsunion ein wirtschaftliches Gegengewicht in der Weltwirtschaft. Die Europäische Union insgesamt erzeugt 31 Prozent der Weltproduktion und 20 Prozent des Welthandels. Die Vereinigten Staaten dagegen erzeugen nur 27 Prozent des Weltprodukts und bestreiten nur 18 Prozent des Handels. Der US-Dollar aber war im globalen Finanzsystem überproportional vertreten, bestritt 40 bis 60 Prozent des Finanzvolumens. Damit ist es nach dem 1. Januar dieses Jahres vorbei. Fachleute schätzen, daß der Euro 40 Prozent des globalen Finanzvolumens auf sich ziehen und dem US-Dollar nur einen gleich großen Anteil überlassen wird; 20 Prozent bleiben für den japanischen Yen, den Schweizer Franken und andere Währungen<sup>2</sup>.

Damit ist die Dominanz des US-Dollars, der seit 1945 die Welt beherrscht und die USA privilegiert hatte, zu Ende. Im Bereich des Außenhandels war schon die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als einheitlicher Akteur aufgetreten, hatte sich also gegenüber den USA als gleichwertiger und ebenbürtiger Partner präsentiert. Das führte in der Atlantischen Gemeinschaft schon zu erheblichen Schwierigkeiten, sorgte aber auch dafür, daß sie, wie in einer symmetrischen Beziehung üblich, rasch gelöst wurden<sup>3</sup>. Diese Parität der Europäer auch auf dem Gebiet der Weltwährungspolitik zu honorieren wird den USA sehr viel schwerer fallen. Denn hier genossen sie zahllose Vorteile. Als „*économie dominante*“, als „*lender of the last resort*“, als Besitzer der Weltreservewährung befanden sie sich in der angenehmen Lage, sich über ihre Zahlungsbilanzdefizite keine Sorgen machen zu müssen; sie versorgten das globale Finanzsystem mit der notwendigen Liquidität. Als einziges Land der Welt waren die USA damit von dem Zwang befreit, solche Zahlungsbilanzdefizite ausgleichen zu müssen. Der US-Dollar war, wie das geflügelte Wort in den USA hieß, die Währung Amerikas und das Problem der übrigen Welt.

2 Vgl. C. Fred Bergsten, *Expect a Big Euro and Start Transatlantic Planning*, in: *International Herald Tribune* (IHT) vom 8. 5. 1998.

3 Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Die USA und Westeuropa: Asymmetrie, Interdependenz, Kooperation*, in: Manfred Knapp/Gert Krell (Hrsg.), *Einführung in die internationale Politik*, München 1993<sup>3</sup>, S. 85 ff.

## II. Amerikas Sorgen

Daß die Europäische Union den USA jetzt dieses Monopol streitig macht, wird gravierende weltpolitische Konsequenzen nach sich ziehen. Viele Länder der Welt werden, weil sie fortan im Euro rechnen und zahlen, mehr auf Brüssel als auf Washington hören. Entsprechend groß sind die Sorgen dort.

Offiziell begrüßen die Vereinigten Staaten die Bildung der Europäischen Währungsunion als einen weiteren Schritt zur Vollendung der europäischen Integration. Die war in der deklaratorischen Politik der USA immer sehr hoch besetzt gewesen, in der operativen hingegen nur mit langen Fingern angefaßt und kaum gefördert worden. Sie hatten auch nicht damit gerechnet, daß diese Währungsunion, von der die Europäer seit Jahrzehnten geredet, die sie aber nie zustande gebracht hatten, am Ende doch Wirklichkeit werden würde. Martin Feldstein, der frühere Wirtschaftsberater Präsident Reagans, sieht in der Währungsunion den Auftakt zur politischen Vereinigung Europas mit dramatischen Folgen. „Geleitet von einer Kombination wirtschaftlichen Selbstinteresses, historischer Traditionen und Nationalstolz könnten (die Europäer) Bündnisse suchen und eine Politik betreiben, die dem Interesse der Vereinigten Staaten entgegengesetzt sind.“<sup>4</sup> Diese Reaktion scheint überzogen, läßt aber das Trauma erkennen, das die Europäische Währungsunion in den USA auslöst. Was die europäische Diskussion verdrängt und ausklammert, wird in den USA sehr deutlich antizipiert. Die Währungsunion muß als logische Folge nicht nur die Wirtschaftsunion, sondern auch die Politische Union nach sich ziehen. Das wird lange dauern, aber unvermeidlich sein.

Die amerikanischen Sorgen sind zumindest mittelfristig unberechtigt. Auch das vereinte Europa wird stets ein solidarischer Partner, Bundesgenosse und Freund der Vereinigten Staaten sein, daran ist gar nicht zu zweifeln. Aber die Atlantische Gemeinschaft wird zu einer anderen Machtfigur werden. Die Währungsunion verschiebt die Machtgewichte in Richtung auf Parität. Währungs- und wirtschaftspolitisch wird Euroland genauso stark sein wie die USA; es wird deren ökonomische Hegemonie beenden und den Amerikanern die Gleichberechtigung aufzwingen. Damit einher geht ein spürbarer Machtverlust der USA. Da das

4 Martin Feldstein, *EMU and International Conflict*, in: *Foreign Affairs*, 76 (1997) 6, S. 60 ff.

Schicksal bekanntlich nicht darin liegt, arm zu sein, sondern reich gewesen zu sein und jetzt arm zu werden; könnte die amerikanische Reaktion heftig ausfallen.

Die Veränderung von Machtfiguren war schon immer ein außerordentlich konflikt-, ja geradezu auch gewalthaltiger Vorgang. Die Gründung des Deutschen Reiches 1871 hatte das bis dahin bestehende europäische Gleichgewicht dermaßen gestört, daß sie als Teilursache zweier Weltkriege begriffen werden muß. Der Ost-West-Konflikt stellte, weil er die Teilung Deutschlands hervorrief und über lange Zeit bewahrte, das Problem ruhig; es tauchte mit der Wiedervereinigung blitzartig wieder auf und wird erst mit der Bildung der Politischen Union Europas und der Integration des wiedervereinigten Deutschlands in diese Union gelöst.

Der Zerfall des modernen Jugoslawiens und die Probleme, die er in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo ausgelöst hat, können durchaus als letzte Nachwehen der Auflösung des Osmanischen Reiches begriffen werden, der Veränderung einer Machtfigur also. Die Gründung des Staates Israel 1948 hat im Nahen Osten Konflikte hervorgerufen, die sich bis heute nicht beruhigt haben. Der indische Subkontinent leidet an der 1948 vorgenommenen Teilung zwischen Indien und Pakistan.

Entstehung und Zerfall von Hegemonien haben die Weltgeschichte schon immer besonders vorangetrieben<sup>5</sup>. Der Ost-West-Konflikt wurde nicht zuletzt um den Anspruch der Sowjetunion geführt, die Parität mit den Vereinigten Staaten zu erreichen, ihnen ebenbürtig zu sein. Waren erst die Präsidenten Nixon und Carter bereit, Moskau diese Gleichheit auf dem Gebiet der strategischen Waffen zuzugestehen, so setzte Präsident Reagan alles daran, die amerikanische Suprematie wiederherzustellen. Kaum war das, weil Gorbatschow die Sowjetunion aus dem Rennen nahm, auch gelungen, erwächst dem amerikanischen Vormachtanspruch ausgerechnet aus den Reihen der Verbündeten eine neue Herausforderung. Sie hat politisch einen ganz anderen Stellenwert als die Herausforderung der Sowjetunion, weil sie eine Machtverschiebung bewirkt, die sorgfältiger Aufmerksamkeit bedarf. Westeuropa muß begreifen, daß seine Währungsunion kein harmloser, unpolitischer und allseits mit Freude und Erleichterung aufgenommener Vorgang ist, sondern die Macht der USA deutlich beeinträchtigt.

So richtig, nützlich und unvermeidlich die Bildung der Europäischen Währungsunion ist und so groß das kooperative Wohlwollen ausfällt, das ihr von Washington entgegengebracht wird – die darin enthaltene Machtverschiebung kann einigen Sprengstoff enthalten. In Großbritannien, das der Währungsunion vorab nicht beigetreten und traditionell um seine „special relationship“ mit den Vereinigten Staaten bemüht ist, wird die Europäische Union sogar als der fünfte Versuch Europas begriffen (nach Napoleon, Wilhelm II., Adolf Hitler und der Sowjetunion), eine europäische Hegemonie zu errichten<sup>6</sup>. Sie könnte das atlantische Bindeglied zerbrechen und die USA in den Isolationismus zurückführen. Diese Vision überschätzt die europäische Bereitschaft und Fähigkeit zur Supermachtbildung, reflektiert aber sehr anschaulich die historische Größenordnung, in der sich die Europäische Währungsunion bewegt.

---

### III. Europäische Interessen

---

Auf diese neue Rolle ist die Atlantische Gemeinschaft nicht vorbereitet. Der Generationswechsel hat auf beiden Seiten des Atlantik die alten Politiker aus dem Amt weichen lassen, deren Netzwerke und persönliche Freundschaften dazu beigetragen hatten, daß die unvermeidlichen Irritationen und Probleme leicht wieder aus der Welt geschafft werden konnten. Zwischen den neuen politischen Eliten der USA und Westeuropas ist statt dessen eine gewisse Entfremdung eingetreten. Sie wurde auch in der Bundesrepublik deutlich registriert<sup>7</sup>. Die USA klagen seit langem über die Trittbrettfahrer-Mentalität der Europäer, ihre Unfähigkeit zu gemeinsamem Handeln. Die Europäer ihrerseits regen sich über den Unilateralismus der USA auf. Washington entschied im voraus und unilateral, daß nur drei und nicht etwa fünf Staaten Osteuropas zunächst in die NATO aufgenommen werden sollten. Der Kongreß drohte den Europäern mit einem Sekundärboycott, wenn sie die von ihm verhängten Zwangsmaßnahmen gegen Kuba und Iran nicht mittragen, sondern unterlaufen würden. Im Kosovo entschied der amerikanische Sonderbotschafter Richard Holbrook für sich allein, ob die europäischen

6 Vgl. C. Dale Walton, *Europe United: The Rise of a Second Superpower and its Effect on World Order*, in: *European Security*, 6 (1997) 4, S. 44 ff.

7 Vgl. Werner Weidenfeld, *Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit*, Gütersloh 1996.

5 Vgl. Werner Link, *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1980<sup>2</sup>, S. 18.

Sanktionen an- oder abgedreht werden sollten; er hielt es nicht einmal für nötig, die europäischen Mitglieder der Kontaktgruppe von seinem Verhandlungsergebnis mit Belgrad zu informieren. Auf solche Brückierungen des Hegemon reagieren die neuen Eliten Westeuropas nur öffentlich mit Gelassenheit. Sie kompensieren ihre Ohnmacht mit Ärger bzw. wie Frankreich mit Kooperationsverweigerung.

Besonders aufmerksam wird in diesem Zusammenhang die neue Bundesregierung in Berlin beobachtet werden. Zum ersten Mal ist daran mit dem Bündnis 90/Die Grünen eine Partei beteiligt, deren Mitglieder dem Militärbündnis der NATO und der amerikanischen Führung darin traditionell skeptisch gegenüberstehen. Auch der Widerstand der SPD gegen den einstigen Doppelbeschluß der NATO ist in Washington nicht vergessen worden. Die neue Bundesregierung war daher sehr gut beraten, die von ihr zu erwartende Außenpolitik sehr schnell und ganz deutlich unter das Zeichen der Kontinuität zu stellen, denn der Generations- und Politikerwechsel in der Bundesrepublik muß sich des Argwohns erwehren, möglicherweise auch einen Politikwechsel einzuleiten. In der Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998 wird das „Atlantische Bündnis als unverzichtbares Instrument für die Stabilität und Sicherheit Europas“ bezeichnet. Die „enge und freundschaftliche Beziehung zu den USA . . . bleibt eine unverzichtbare Konstante der deutschen Außenpolitik. Pflege und Ausbau der deutsch-amerikanischen und der europäisch-amerikanischen Beziehungen sind Voraussetzungen“<sup>8</sup> für die Bewältigung der globalen Herausforderung.

England und Frankreich haben es da leichter. Der britische Premierminister Blair kann neuerdings sehr wohl für eine stärkere politische Zusammenarbeit der Europäer in der NATO werben; Frankreich kann die Rückkehr in die Organe der NATO verweigern und im Schmollwinkel bleiben, weil sein Anspruch auf das Oberkommando Süd der NATO von den USA so rüde zurückgewiesen wurde. In Washington weiß man, daß auf London wie auf Paris absolut Verlaß ist, wenn es hart auf hart kommt. Zwischen den USA und England herrscht eine „special relationship“, die sich in den Händen Tony Blairs und der Labour Party zwar verändern, aber nicht abschwächen wird. Mit Paris sind die USA seit fast zwei Jahrhunderten in einer „peculiar relationship“ verbunden, deren Verlässlichkeit und Stabilität im zweiten Golfkrieg spon-

tan zutage trat. Sie hat schon viele Generationswechsel überstanden. Das muß die „particular relationship“ zwischen Bonn und Washington erst noch beweisen. Präsident Clinton und Bundeskanzler Schröder senden zwar, wie sie sich wechselseitig versichert haben, auf der gleichen Wellenlänge. Sie hat aber nicht die historische Tiefenschärfe, so daß der Generationswechsel viel Aufmerksamkeit auf sich zieht.

---

#### IV. Atlantische Formlosigkeit

---

Daß der Generationswechsel überhaupt so viel Beachtung verdient, weil er die kommende Machtverschiebung zusätzlich belasten könnte, ist darauf zurückzuführen, daß die Atlantische Gemeinschaft über keinerlei Institutionen verfügt, die den Wechsel der Personen und den Wandel der Gewichte auffangen und verarbeiten könnten. Beides sind eigentlich ganz natürliche Vorgänge, die eine auf Dauer angelegte Staatengemeinschaft mühelos absorbieren sollte. In der Europäischen Union haben sich, seit sie 1957 als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet wurde, die Machtgewichte erheblich verschoben, ohne die Gemeinschaft zu belasten. Der Ministerrat, die Kommission und das Europäische Parlament haben den Wandlungsprozeß gesteuert.

In der Atlantischen Gemeinschaft fehlt dergleichen Instrumentarium völlig. Sie hat nicht einmal einen Ministerrat. Wohl hat sie die NATO, die über einen Ministerrat und eine Parlamentarische Versammlung verfügt. Aber sie ist eine Militärallianz, keine politische Organisation. Mit ihr kann man die Atlantische Gemeinschaft nicht steuern, die in Europa alsbald 25 Mitglieder und fast 300 Millionen Menschen umfassen wird. Für die von der Währungsunion eingeleitete Veränderung der Machtfigur der Atlantischen Gemeinschaft ist die Militärallianz ohnehin nicht zuständig. Dafür fehlt ihr nicht nur die Kompetenz, sondern auch die Kapazität.

Daß die Atlantische Gemeinschaft in den Sachbereichen Politik und Wirtschaft über keinerlei Institutionen verfügt, ist nur zum Teil historisch bedingt. Während der 40 Jahre des Kalten Krieges wurde der Sachbereich der Politik ganz von der militärischen Sicherheit ausgefüllt; die Außenpolitik der Atlantischen Gemeinschaft war vornehmlich Verteidigungspolitik. Die NATO-Gremien reichten vollständig aus, um die Politik des Bündnisses gegenüber dem Warschauer Pakt zu koordi-

<sup>8</sup> Zit. in: Das Parlament, Nr. 45 vom 30. 10. 1998, S. 10.

nieren. Als sich der Konflikt in den siebziger Jahren entspannte und damit sichtbar wurde, daß es in der Atlantischen Gemeinschaft auch noch andere Probleme mit Abstimmungsbedarf gab, die Wirtschaftspolitik eben und die Weltpolitik insgesamt, wurde in Europa schon darüber nachgedacht, der Gemeinschaft die entsprechenden neuen Institutionen zu geben<sup>9</sup>. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ventilierte der damalige Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt in Bonn, Elbe, 1992 eine Neuorganisation der Atlantischen Gemeinschaft, die sich nicht mehr allein auf die NATO, sondern auf einen neuen Vertrag stützen sollte. Neben der militärischen Kooperation würde er auch die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit zwischen Westeuropa und Nordamerika organisieren<sup>10</sup>. Drei Jahre später, 1995, wurde das Thema europaweit diskutiert. Auf der Wehrkundetagung in München sprachen sich nicht nur der deutsche, sondern auch der französische und der britische Verteidigungsminister für einen „neuen, zweiten transatlantischen Pakt“ aus, der neben den militärischen Beziehungen auch die wirtschaftlichen institutionalisieren und dafür die weltpolitische Aufgabe der Gemeinschaft ins Auge fassen und beschreiben sollte<sup>11</sup>. Der britische Verteidigungsminister Malcolm Rifkind unterstützte Verteidigungsminister Rühe in der Auffassung, daß die Verteidigung allein keine ausreichend große Basis für das transatlantische Gebäude abgebe.

---

## V. Betonung der NATO

---

Im Frühjahr 1995 waren die Würfel in Washington aber schon gefallen, und zwar in eine andere Richtung. Präsident Clinton hatte auf der Gipfelkonferenz der NATO im Januar 1994 seine Bereitschaft erklärt, den Europäern eine größere Selbständigkeit und damit auch größere Mitsprache im Bündnis zu gewähren. Er brach, wie er wörtlich sagte, mit der Politik seiner Vorgänger, die eine solche Selbständigkeit immer verhindert hatten. Präsident Clinton eröffnete den Europäern in Brüssel die Perspektive, in der Westeuropäischen Union

9 Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Organizing the Euro-American System*, in: ders./Dankwart A. Rustow (Hrsg.), *The Euro-American System*, Frankfurt a. M. – New York 1976, S. 206 ff.

10 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 12. 6. 1992, S. 1.

11 Vgl. *Western Europe Proposes New Trans-Atlantic Pact*, in: IHT vom 7. 2. 1995.

enger zusammenarbeiten und mit ihr auch militärische Aktionen ohne Beteiligung der USA ausführen zu können. Freilich sollte dies im Rahmen der NATO und mit deren Logistik und Gerät geschehen. Den Europäern wurde also eine „separable, but not separate“ Kompetenz zugestanden, eine größere Eigenständigkeit in der NATO, aber unter amerikanischer Oberhoheit. Das Konzept der Alliierten Streitkräftekommandos, der Combined Joint Task Forces (CJTF), war geboren.

Washington brauchte zwar zwei Jahre, um es in der Allianz durchzusetzen; es wurde im Juni 1996 in Berlin gebilligt<sup>12</sup>. Es kam den Wünschen und Vorstellungen der Europäer entgegen, ließ aber das Organisationsmonopol der NATO intakt. Das Konzept räumte den Europäern die Möglichkeit zu selbständigen Militäraktionen im Rahmen der NATO ein; es öffnete die Allianz auch für Einsätze „out of area“ und für die Ad-hoc-Zusammenarbeit mit Nicht-Mitgliedern.

Diese Einigung erfüllte zwei amerikanische Wünsche. *Erstens* wird es keine institutionelle Erweiterung der Atlantischen Gemeinschaft geben, keine Konkurrenz zur NATO. Sie bildet nach wie vor den Kern der Beziehung und steht weiterhin unangefochten unter der amerikanischen Hegemonialführung. *Zweitens* wird die NATO auch für weltweite Einsätze zur Verfügung stehen und damit die globale Hegemonialpolitik der USA unterstützen.

Dieses neue Selbstverständnis der Militärallianz soll auf der Jubiläumskonferenz im April 1999 in Washington verabschiedet werden. Das neue strategische Konzept soll festlegen, welcher Art die Bedrohungen sind, gegen die die NATO eingesetzt werden kann, und welche Art von Streitkräften sie dementsprechend aufbauen muß. Neben regelrechten Kriegseinsätzen sind Friedenssicherungsaktionen mit niedrigem und solche mit hohem Gewalteininsatz wie in Bosnien-Herzegowina im Gespräch. Dazu müssen die NATO-Streitkräfte gut ausgerüstet, sehr effektiv sein und rasch über große Entfernungen transportiert werden können<sup>13</sup>. Umstritten ist die Bindung solcher Einsätze an ein UN-Mandat.

Die ursprüngliche Bestimmung der Alliierten Streitkräftekommandos, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität in der NATO zu

12 Vgl. Gilles Andréani, *Den Fuß in der Tür. Frankreich und das Atlantische Bündnis*, in: *Internationale Politik*, 7 (1998), S. 32.

13 So der amerikanische NATO-Botschafter Alexander Vershbow, in: *U. S. Information and Texts (USIT)*, Nr. 18 vom 7. 5. 1998, S. 12.

stärken, wurde also weit nach hinten gerückt. In erster Linie werden diese Alliierten Streitkräftekommandos der Flexibilisierung der NATO dienen, die sich künftig, sozusagen stillschweigend, als globales Einsatzkommando versteht. In erster Linie verstärkt das neue Konzept die Fähigkeit der NATO, multinationale Streitkräfte der verschiedensten Waffengattungen weltweit einsetzen und dabei auch mit Nicht-Mitgliedern zusammenarbeiten zu können<sup>14</sup>. Gleichzeitig wurde der Verselbständigung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität ein weiterer Riegel vorgeschoben. Sie kann nur in der NATO stattfinden. Der Stellvertretende Oberkommandierende der NATO, der traditionell ein Europäer ist, bildet auch das oberste Glied der Kommandokette der Westeuropäischen Union, die auf diese Weise „fest in die Kommandostruktur der NATO eingebettet“ bleibt<sup>15</sup>.

---

## VI. Kleine Fortschritte in den Beziehungen

---

Die Wünsche der Europäer nach einer stärkeren Politisierung der Atlantischen Gemeinschaft verhallten aber nicht gänzlich ungehört. Die in Madrid im Dezember 1995 verabschiedete Neue Transatlantische Agenda und der Gemeinsame Aktionsplan trugen der Tatsache Rechnung, daß sich die Europäer in Maastricht zu einer Politischen Union zusammengefunden und darin auch zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verabredet hatten. Weil die GASP auch nach der Regierungskonferenz von Amsterdam nur deklaratorisch blieb<sup>16</sup>, sah die Neue Transatlantische Agenda auf dem Papier sehr viel besser aus als in der Praxis. Ihre vorläufige Bilanz ist „sehr bescheiden“<sup>17</sup> – jedenfalls was den Sachbereich der Sicherheit und der Politik angeht. Wirksam geworden sind die Verabredungen zu größerer wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Insbesondere der Transatlantische Business Dialogue (TABU) hat die Wirtschaftspartner stärker zusammengeführt und ihre Kooperation erleichtert. Sie

14 Vgl. das Communiqué der NATO-Verteidigungsminister vom 12. 6. 1998, in: USIT, Nr. 24 vom 18. 6. 1998, S. 13.

15 A. Vershbow (Anm. 13).

16 Vgl. Matthias Dembinski, Perspektiven der GASP nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Die Friedenswarte, (1998) 2, S. 173 ff.

17 Christoph Bail/Wolfgang H. Reinicke/Reinhardt Rummel, The New Transatlantic Agenda and the Joint EU-US Action Plan. An Assessment, Ebenhausen, August 1997, S. 3.

hat sich allerdings als nicht so problemlos erwiesen, wie man es ursprünglich angenommen hatte<sup>18</sup>.

Während die Neue Transatlantische Agenda vom Dezember 1995 faktische Bedeutung nur im Sachbereich der Wirtschaft erlangte, wo ihr im Mai 1998 eine „Transatlantic Economic Partnership“ nachgeschoben wurde, zog sie unter die Neuorganisation der Atlantischen Gemeinschaft einen vorläufigen Schlußstrich. Die Militärallianz der NATO bleibt die Kernorganisation der Atlantischen Gemeinschaft, die hegemoniale Führungsposition der USA bleibt unangetastet. Es gelang den Europäern weder, das organisatorische Gefüge der Atlantischen Gemeinschaft zu verbreitern bzw. ihr einen politischen Rahmen hinzuzufügen, noch konnten sie ihre Verteidigungs- und Sicherheitsidentität im Rahmen des Bündnisses profilieren.

Das liegt nicht nur an der erfolgreichen Weigerung der USA, ihre Vormachtstellung einschränken zu lassen; es liegt auch an der Unfähigkeit der Europäischen Union, der Macht der Vereinigten Staaten eine gleich starke Macht zur Seite zu stellen. Wie Amsterdam gezeigt hat, wird die Europäische Union auf absehbare Zeit keine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entwickeln. Bosnien-Herzegowina und das Kosovo demonstrieren anschaulich, daß die Europäische Union auch als Kollektiv nicht handlungsfähig ist, jedenfalls nicht ohne amerikanische Führung. Die Hartnäckigkeit, mit der die Vereinigten Staaten ihren Machterhalt betreiben, findet ihr Pendant in der Unfähigkeit und der Unwilligkeit der Westeuropäer, auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ihre Macht zu steigern. Werden sie sich eines Tages dazu aufrufen, wird Washington, wenn auch widerwillig, die Macht mit ihnen teilen. Bis zu diesem Zeitpunkt aber kann niemand es den USA verdenken, daß sie ihre Machtposition zu bewahren und, wenn möglich, noch auszubauen suchen.

---

## VII. Europas Neuordnung

---

Ob die Vereinigten Staaten gut beraten sind, die in der Atlantischen Gemeinschaft herrschende Machtverteilung im Sachbereich Sicherheit und Politik bis zur letzten Stelle hinter dem Komma auszureizen, steht auf einem anderen Blatt. Selbst ihre Freunde werfen ihnen inzwischen eine gewisse „Arroganz der Macht“ vor. In Westeuropa

18 Vgl. ebd., S. 33.

herrscht Unbehagen über das Tempo und die Rigidität, mit denen die USA die Europäische Union bei der Neuordnung Europas abgehängt haben. Von der früher betonten Gleichrangigkeit zwischen NATO, Europäischer Union, Europarat und OSZE ist keine Rede mehr. Mit der Aufnahme Polens, Tschechiens und Ungarns im April 1999 kommt die Allianz der Europäischen Union zuvor, die frühestens im Jahre 2003, wenn nicht noch später, die ersten neuen Mitglieder aufnehmen wird. Mit dem Einsatz in Bosnien-Herzegowina und mit dem Aufmarsch gegen Belgrad in der Kosovo-Krise im Herbst 1998 hat sich die NATO zum „Sheriff“ in Europas wildem Südosten gemacht. Sie hat damit nicht nur ihren Aufgabenkreis erheblich erweitert, sie hat sich auch zur „Gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation“ aufgeschwungen<sup>19</sup>. Den USA ist es ganz offensichtlich gelungen, nicht die Kollektive Sicherheit, sondern die Kollektive Verteidigung zum Leitmotiv der Neuordnung Europas zu erheben, sie auch nicht der OSZE zu überlassen, sondern der NATO zu übertragen<sup>20</sup>. Diese Akzentverschiebung wurde nicht nur lange Zeit von den osteuropäischen Regierungen gern gesehen und gefordert; sie befriedigte auch das westliche Sicherheitsestablishment und erfreute in der Bundesrepublik diejenigen, die dadurch die „Nachbarn im Osten... dem deutschen Bündnispartner direkt zugeordnet“ sehen<sup>21</sup>.

Ob dieses amerikanische Kalkül aufgeht, ist keineswegs sicher. Die Neuordnung Europas hat nur am Rande etwas mit Verteidigungspolitik und Sicherheit zu tun; selbst die NATO rechnet in den nächsten zwanzig Jahren nicht damit, daß irgendeine Art von militärischer Bedrohung sichtbar würde. Es geht vielmehr um Probleme der politischen Stabilität, der wirtschaftlichen Entwicklung und der politischen Neuordnung, um Bereiche also, in denen die Westeuropäer nicht nur über konkrete Vorstellungen, sondern auch über Mitwirkungspotentiale verfügen. Wie groß sie sind, wird sich ebenfalls 1999 zeigen, wenn auf der Gipfelkonferenz der OSZE deren neue Charter diskutiert werden wird.

19 Vgl. IHT vom 14. 10. 1998, S. 1. Vgl. auch die Feststellung des NATO-Generalsekretärs Solana, daß das Bündnis nicht nur eine Militärallianz, sondern auch eine „politische Organisation“ sei. IHT vom 23. 6. 1998.

20 Vgl. Sean Kay, *The „New NATO“ and the Enlargement Process*, in: *European Security*, 6 (1997) 4, S. 1 ff.; Robert Leggold, *NATO's Post Cold War Collective Actions Problems*, in: *International Security*, 23 (1998) 1, S. 78 ff.

21 Lothar Rühl, *Deutsche Interessen auf dem Prüfstand. Neue Aufgaben für die europäische Sicherheitsarchitektur*, in: *Internationale Politik*, (1998) 7, S. 8.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit wird in Europa durchweg höher bewertet als in den Vereinigten Staaten. Zwar sind die hochfliegenden Aufgaben, die der Organisation auf dem Gründungsgipfel in Paris 1990 zugewiesen wurden etwas zerronnen; auch die Europäer haben nicht verhindert, daß die OSZE nur eine „Nischenexistenz“ führt<sup>22</sup>. Washington möchte sie darin auch noch auf ein Minimalprogramm verpflichten. Sie soll sich um die Verhinderung bzw. Lösung von Konflikten kümmern, demokratische Institutionen und die Menschenrechte befördern sowie die Umwelt betreuen<sup>23</sup>. Mit diesen Aufgaben wird die OSZE von Washington durchaus ernst genommen und zunehmend auch höher bewertet. Präsident Clinton hat bei seinem Deutschlandbesuch 1998 die OSZE als ein wichtiges Instrument für die Ausbreitung der Demokratie gerühmt<sup>24</sup>.

In Europa wird der Wert der OSZE aber auch darin gesehen, daß sie die einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation ist. Sie kann dazu dienen, die durch die NATO-Erweiterung bewirkte Entfremdung Rußlands zu überwinden und den besonders in Frankreich und Deutschland gehegten Wunsch nach stärkerer Einbeziehung Rußlands in die Europäische Sicherheitsarchitektur zu erfüllen. In der rot-grünen Koalitionsvereinbarung wird die OSZE daher zu Recht als „unersetzlich“ bezeichnet. In der nach der Aufnahme der drei osteuropäischen Staaten in die NATO zunächst eintretenden Pause werden die Europäer vor allem über die Osterweiterung der Union, sicherlich aber auch in der neu definierten OSZE versuchen, politisches Terrain wiederzugewinnen.

---

## VIII. Globale Rivalitäten zwischen Partnern

---

War es den Vereinigten Staaten in der euro-atlantischen Region gelungen, durch die Dominanz der NATO ihre Führungsposition wiederherzustellen und zu stärken, so genoß Westeuropa in der außer-europäischen Welt seine nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wieder vergrößerte Handlungsfrei-

22 Ingo Peters, *Von der KSZE zur OSZE. Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit*, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1997, S. 57 ff.

23 So der Deputy Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs, Ronald Asmus, in: *USIT*, Nr. 29 vom 23. 7. 1998, S. 20 ff.

24 Vgl. *USIT*, Nr. 20 vom 19. 5. 1998, S. 3.

heit. Ohne die Zwänge der Lagerbildung konnte Frankreich seine Führungsposition in Afrika, Großbritannien die seine in Südostasien und die Bundesrepublik ihre traditionellen Sonderbeziehungen zu Zentral- und Südamerika verstärken. Sie treffen aber dabei verstärkt auf die Vereinigten Staaten, die nach dem Kalten Krieg ihre globale Präsenz nicht nur beibehielten, sondern ausbauten. 1989 wurde die APEC gegründet, ein loser Zusammenschluß von 18 asiatisch-pazifischen Staaten, die bis zum Jahr 2010 eine Freihandelszone errichten wollen. Die EU ist daran nicht beteiligt, wohl aber die USA, die ihrerseits 1994 die Freihandelszone mit Kanada um zunächst Mexiko zur nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) erweiterten. Hatten sie den Einfluß auf dem afrikanischen Kontinent während des Kalten Krieges weitgehend ihren europäischen Verbündeten überlassen, so meldeten sie sich jetzt auch dort zu Wort. Als erster amerikanischer Präsident nach Jimmy Carter besuchte Bill Clinton im April 1998 sechs Staaten in Afrika und unterstrich damit öffentlich das amerikanische Interesse, das sie durch die Eingriffe in Somalia, durch die Unterstützung der Vertreibung Mobutus aus Zaire (Kongo) und die Bekämpfung der Regierung in Sudan bereits praktiziert hatten. Ihnen geht es dabei natürlich auch um die riesigen Rohstoffvorkommen, nicht zuletzt um das Öl Nigerias, Gabuns und Angolas. Es geht ihnen aber auch um die Festigung ihres Einflusses. Das wurde besonders in Frankreich übel vermerkt, wo Clintons Reise als „kommerzieller Imperialismus“ kritisiert wurde<sup>25</sup>.

Hatte schon Präsident Jimmy Carter den Persischen Golf zur vitalen Einflußzone der USA erklärt, so machte Präsident George Bush im zweiten Golfkrieg Ernst mit diesem Anspruch, den Präsident Clinton weiterführt. Sehr zum Verdruß der Franzosen (sowie der Russen und Chinesen) beharrt Washington darauf, den Irak niederzuhalten, wenn es sein muß auch mit Gewalt. Sehr zum Ärger aller Westeuropäer drängen die USA auf die EU-Aufnahme der Türkei. Das vom amerikanischen Kongreß erlassene Investitionsverbot im Iran war derartig gegen die Interessen der Europäer gerichtet, daß sie es – ebenso wie das gegen Kuba gerichtete – nie akzeptierten<sup>26</sup>. Frankreich verstieß mit einer Ölinvestition ganz offen dagegen<sup>27</sup>. Die Europäische Union war in der Iran-

und Kuba-Frage gegen die USA sogar vor den Gerichtshof der Welthandelsorganisation gezogen, hat ihre Klage aber dort Mitte April 1998 auslaufen lassen, um nicht die noch recht junge Welthandelsorganisation selbst zu sprengen<sup>28</sup>.

Im Nahen Osten, wo der Einfluß der USA seit 1948 dominant ist, meldet nun die EU ihrerseits ihren Anspruch auf Mitsprache an; ob er diesmal mehr als Ärger bewirken wird, ist offen. Amerikanische und europäische Interessen treffen auch im Kaspischen Meer aufeinander, wo es um die Produktion und den Transport des dortigen Ölreichtums geht<sup>29</sup>.

Hinzurechnen muß man die nun schon traditionelle Konkurrenz zwischen den USA und Westeuropa im Welthandel. Dazu tragen die Europäer mit ihrem Agrarprotektionismus kräftig bei, ohne sich, wie bei ihrer Bananenordnung, von der durch die USA zu Hilfe gerufenen Welthandelskonferenz im mindesten stören zu lassen. In dem amerikanischen Jahresbericht über Handelsbarrieren 1998 wird nach China die Europäische Union genannt, die mit ihren Zöllen und Testverfahren, ihren biotechnologischen Bedenken Importe amerikanischer Waren behindere<sup>30</sup>. Dem soll die am 18. Mai 1998 in London verabredete Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft und die dazugehörige Initiative zur Handelserweiterung abhelfen. Die Europäer verpflichteten sich auf Zugangserleichterungen für amerikanische Produkte in den sensitiven Gebieten<sup>31</sup>.

---

## IX. Welthegemon USA?

---

Ist den Amerikanern der anhaltende Handelsbilanzüberschuß der Europäischen Union gerade angesichts ihrer traditionellen Defizite ein besonderer Anlaß zum Neid<sup>32</sup>, so vermuten die Europäer, daß die USA mit ihrer sich ausbreitenden globalen Präsenz das Ziel anstreben, das sie im

---

28 Vgl. IHT vom 22. 4. 1998. Zu den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der Europäischen Union insgesamt vgl. Bary Eichengreen, *Transatlantic Economic Relations at the End of the Twentieth Century*, in: *Amerikastudien – American Studies*, 42 (1997) 1, S. 45 ff.

29 Vgl. Friedeman Müller, *Ökonomische und politische Kooperation im Kaspischen Raum*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43–44/98, S. 26 ff.; Hans-Georg Erhart/Oliver Thränert, *Die Rolle von NATO, EU und OSZE in der Kaspischen Region*, ebd., S. 37 ff.

30 Vgl. USIT, Nr. 14/B vom 9. 4. 1998, S. 17 f.

31 Vgl. ebd., Nr. 21/B vom 27. 5. 1998, S. 10 f.

32 Vgl. Jeffrey E. Garten, *The Protectionist Menace and How to Resist it*, in: IHT vom 28. 10. 1998, S. 8.

25 IHT vom 8. 4. 1998, S. 3.

26 Vgl. Kinka Gerke, *Die unilaterale Versuchung: Die Sanktionen der USA gegen die Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime*, HSFK-Report, Nr. 2/1997, Frankfurt a. M.

27 Vgl. ebd.

---

## X. Multilateralismus der USA?

---

euro-atlantischen Raum schon erreicht haben: die Position des Hegemon. Dieser Befund bildet das Hauptthema des im Sommer 1998 erschienenen Heftes 111 der Zeitschrift „Foreign Policy“. Die globale Hegemonie der USA wird darin unterschiedlich bewertet, aber übereinstimmend konstatiert. Die Erinnerung an die Nixon-Doktrin von 1969, mit der die USA ein Vierteljahrhundert solcher Hegemonialpolitik mit einer negativen Bilanz verließen, scheint wie ausgelöscht.

Es ist unbestreitbar, daß die amerikanische Führung weltweit gern akzeptiert wird<sup>33</sup>. Im asiatisch-pazifischen Raum gelten die USA als die Schutzmacht, von deren Präsenz die Sicherheit aller abhängt. Die Unwilligkeit der Westeuropäer, ihre Außen- und Sicherheitspolitik effektiv zu integrieren, hängt auch damit zusammen, daß sie ihre bilaterale Kooperation mit den USA der multilateralen in Westeuropa noch immer vorziehen.

Wenn die Vereinigten Staaten die Welthegeemonie anstreben, so können sie also sicher sein, vielerorts begrüßt zu werden. Wenn irgendein Staat auf dieser Welt für Ordnung sorgen und das Chaos vermeiden kann, dann sind es die Vereinigten Staaten. Sie verfolgen weltweit hartnäckig ihre Ziele, aber im Rahmen eines „aufgeklärten Selbstinteresses, das in der Praxis der Großzügigkeit sehr nahekommt“.

Ob das Projekt der Welthegeemonie gelingt und ob es den USA zusteht, ist eine andere Frage. Der erforderliche Machtaufwand ist teuer und ruft zudem geradezu zwangsläufig die Gegenmächte auf den Plan. Insofern erzeugt jede Hegemonie auch die Ursachen ihres Untergangs<sup>34</sup>. Die USA hatten das 1943 selbst sehr genau gewußt und deswegen ihre Weltführungspolitik nicht in traditioneller Hegemonialmanier, sondern als Führung einer internationalen Organisation angelegt.

Präsident Bush hatte diesen Ansatz nach 1989/90 wiederaufgenommen und die Vereinten Nationen in das Zentrum der von ihm proklamierten „Neuen Weltordnung“ gestellt. Sein Nachfolger Clinton hat 1993 den Multilateralismus in Asien-Pazifik stärken wollen, indem er die erste Gipfelkonferenz der APEC-Staaten nach Seattle einberief.

Warum die USA seit dem Herbst 1994 diese modernen Formen multilateraler Führung hinter sich gelassen und sich dem Unilateralismus traditioneller Hegemonialpolitik hingegeben haben, ist schwer zu erkennen. Sie wußten – und wissen eigentlich immer noch –, daß der Multilateralismus ein sehr flexibles Konzept ist, das es erlaubt, die Führung den unterschiedlichen Kontexten von Zusammenarbeit und Interdependenz anzupassen. Gerade deswegen sollte das Kapitel der Neuordnung der Atlantischen Gemeinschaft neu aufgeschlagen werden<sup>35</sup>. Sie braucht über die NATO hinaus Institutionen, die die Interdependenz in den Sachbereichen Wirtschaft und Politik bearbeiten können. Daß den USA darin die Führungsposition zufallen wird, steht außer Frage. Sie in Europa mit den Europäern zu teilen dürfte um so leichter fallen, als sich damit verhindern ließe, daß die Europäische Währungsunion sich als Gegenmacht zum US-Dollar ausgestaltet. Die Atlantische Gemeinschaft ist viel zu wichtig, als daß beide Seiten auch nur das Risiko einer solchen Entwicklung eingehen sollten. Nicht nur der Wohlstand Nordamerikas und Westeuropas hängt von der Stabilität und Weiterentwicklung dieser Gemeinschaft ab, auch die Welt ist darauf angewiesen.

Mit dem Zusammenschluß von elf Staaten zur Europäischen Währungsunion am 1. Januar 1999 wird sich mit der Machtposition der EU auch ihre Verantwortung erhöhen. Es hängt auch von ihr ab, ob sie sich weltwirtschaftlich zum Gegenpol der USA oder zu ihrem Partner entwickelt. In jedem Fall verändert sich die Machtfigur. Amerika muß sich von der Illusion befreien, diese Verschiebung durch die hegemonial organisierte Kooperation in der Militärallianz NATO kompensieren zu können. Die Westeuropäer müssen sich bewußt werden, daß sie nach dem 1. Januar 1999 eine Währungsunion sind, die eine Politische Union werden wird. Wenn sie nicht zur Gegenmacht der USA werden soll, sondern zum europäischen Pfeiler der Atlantischen (Wirtschafts)gemeinschaft, muß die neue Beziehung auch eine neue Form finden. Deren Kennwort ist der Multilateralismus: lockere, aber geordnete und geregelte Zusammenarbeit.

33 Vgl. Robert Kagan, U. S. Dominance: Is it good for the World?, in: Foreign Policy, (1998)111, S. 24 ff.  
34 Vgl. Charles William Maynes, The Perils of (and for) an Imperial America, in: ebd., S. 36. Vgl. zu diesem Thema: Madeleine K. Albright, The Testing of American Foreign Policy, in: Foreign Affairs, 77 (1998) 6, S. 50 ff.

35 Vgl. dazu Matthias Dembinski/Kinka Gerke (Hrsg.), Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition, Frankfurt a. M. 1998.

Am 1. Januar 1999 hat die Bundesrepublik die Ratspräsidentschaft der EU übernommen. Ihrer neuen Regierung fällt damit die große Chance zu,

in die Diskussion um die zukünftige Machtfigur der Atlantischen Gemeinschaft ein neues – das richtige – Stichwort einzubringen.

# Der Staatenbund als europäische Option

## Föderative Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union

Nach einem Jahrhundert nationalstaatlicher Zwi-  
stigkeiten und nach der Katastrophe zweier Welt-  
kriege schlossen sich im Jahr 1957 sechs europä-  
ische Staaten zusammen, „in dem festen Willen“,  
wie es in der Präambel der Römischen Verträge  
heißt, „die Grundlagen für einen immer engeren  
Zusammenschluß der europäischen Völker zu  
schaffen“<sup>1</sup>. Mit den Verträgen von Rom war die  
Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet  
worden, eine Organisation, die sich in 40 Jahren zu  
einem der erfolgreichsten supranationalen Integra-  
tionsmodelle entwickelt hat. Vierzig Jahre Frieden  
und Stabilität in Westeuropa, der Wiederaufstieg  
der europäischen Volkswirtschaften sowie die  
Wiederherstellung der deutschen Einheit im Ein-  
klang mit den europäischen Nachbarn wären ohne  
die europäische Partnerschaft nicht möglich gewe-  
sen. Hierüber sind sich alle einig. Übereinstim-  
mung herrscht auch darin, daß die europäische  
Integration weiterentwickelt werden sollte. Das  
europäische Erbe, gemeinsame, mitunter leidvolle  
historische Erfahrungen, aber auch europäisches  
Rechtsdenken, verlangen Offenheit für die Zu-  
sammenarbeit unter den Völkern und eine auf die  
Menschenrechte und den Frieden verpflichtete  
Staatengemeinschaft. Darüber können keine  
Zweifel bestehen. Uneinigkeit besteht allerdings  
darin, wie die Organisation des geeinten Europa in  
Zukunft aussehen soll.

Mit dem Vertrag von Maastricht von 1991 haben  
sich die nunmehr 15 Mitgliedstaaten der Europä-  
ischen Union auf das Ziel einer Politischen Union  
eingeschworen. Europa – oder zumindest ein gro-  
ßer Teil dieses Kontinents – bewegt sich hin zu  
einem Mehr an innerer Verfaßtheit. Wenngleich  
bis zur vollständigen Realisierung dieses Ziels  
noch ein weiter Weg zurückzulegen sein wird, so  
ist doch schon mit der Formulierung des Begriffs  
„Union“ die Richtung gewiesen: Die EU soll sich  
zu einer wie auch immer gestalteten föderalen  
Ordnung entwickeln. Wenn man mit C. J. Friedrich  
den Föderalismus als ein politisches Ordnungsprin-

zip versteht, das darauf abzielt, „eine gewisse Ein-  
heit mit einer gewissen Vielfalt zu verbinden“<sup>2</sup>,  
dann ist diese Vorstellung zweifellos ein überzeu-  
gendes Zukunftsmodell. Doch klare Konturen hat  
das Endziel noch nicht.

Für Carlo Schmid, einen der Gründungsväter der  
Bundesrepublik Deutschland, war die Entwicklung  
im Jahr 1949 noch klar: „Wir dürfen keinen Staa-  
tenbund anstreben. Europa muß man schon als  
Bundesstaat wollen, wenn man ein wirksames  
Europa will!“<sup>3</sup> Diese Auffassung wurde von vielen  
über Jahrzehnte hinweg geteilt – wenn auch nicht  
von allen, wenn man etwa an de Gaulles Vorstel-  
lung vom „Europa der Vaterländer“ denkt. Heute,  
wo die Realisierung des vereinten Europas weitere  
Fortschritte gemacht hat, ist die Unsicherheit  
jedoch größer als je zuvor. Die Demoskopie läßt  
ziemlich deutlich werden, daß ein europäischer  
Bundesstaat von der Mehrheit der Bevölkerung in  
Europa nicht akzeptiert werden würde<sup>4</sup>, und auch  
die Positionen der nationalen Regierungen sind  
höchst unterschiedlich<sup>5</sup>. Arnulf Baring brachte die  
Situation bereits kurz nach der Unterzeichnung des  
Maastrichter Vertrages auf den Punkt: „Niemand  
erstrebt ernstlich einen supranationalen Bundes-  
staat.“<sup>6</sup> Politik und Wissenschaft tun sich schwer,  
ein konsensfähiges und zugleich realisierungsfähiges  
Modell für die künftige föderale Gestalt der

2 Carl J. Friedrich, Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 5 (1964), S. 154f.

3 Carlo Schmid, zit. in: Claus Schöndube/Christel Ruppert, Eine Idee setzt sich durch, Bonn 1964, S. 326f.

4 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Eurobarometer, 48 (1997), S. 19. Danach nimmt die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft seit 1991 ab; vgl. auch Elisabeth Noelle-Neumann, Die Bürger: Was wissen, befürchten oder hoffen sie von einem gemeinsamen Europa, in: Rupert Scholz (Hrsg.), Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union, Köln 1994, S. 42: „Die deutsche Bevölkerung möchte nur zu 15 Prozent einen gemeinsamen europäischen Staat, Dreiviertelmehrheiten stimmen für ein europäisches Bündnis einzelner Staaten.“

5 Vgl. European Parliament, Intergovernmental Conference Task Force, Vol. II, Summary of the Positions of the Member States, Luxemburg 1996.

6 Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 6. 5. 1992; zit. in: Hans Schauer, Wir brauchen eine neue Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/92, S. 15.

1 EG-Vertrag, Präambel, in: Thomas Läufer (Bearb.), Europäische Union und Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1997, S. 122.

EU vorzustellen. Die Rede von der EU als einem Gebilde „sui generis“<sup>7</sup> ist Ausdruck der Schwierigkeiten verschiedener Disziplinen, auf die EU einen angemessenen konzeptionellen Zugriff zu finden. Der folgende Beitrag soll untersuchen, welche Föderalismusvarianten für die künftige politische Gestalt Europas in Frage kommen.

---

## I. Die klassischen Modelle: Bundesstaat und Staatenbund

---

Der Dissens um die künftige föderale Gestalt der EU ist nicht zuletzt darin begründet, daß der Begriff „Föderalismus“ von großer Ambivalenz ist. Vielen europäischen Staaten – etwa Frankreich, Großbritannien, Irland, Portugal und Griechenland – ist dieses Politikmodell ganz fremd. Die Deutschen verstehen unter einer föderativen Ordnung so etwas wie ihre Bundesrepublik und sind deshalb dafür – die Briten tun desgleichen und sind darum dagegen<sup>8</sup>. Auch die zentralen Begriffe: Union, Föderation, föderales Europa werden äußerst unterschiedlich und widersprüchlich interpretiert. „Federal“ bedeutet im angelsächsischen Sprachgebrauch Zentralstaatlichkeit, während der Begriff „föderal“ im Deutschen eher auf die Rechte der Gliedstaaten abzielt. Ähnlich uneinheitlich ist die Verwendung des Begriffs „Union“. Der Bundesstaat USA nennt sich selbst „Union“, aber auch die militärische Staatenallianz „Westeuropäische Union“ (WEU) führt den Unionsbegriff in ihrem Namen.

Wenn man sich über die föderale Struktur der EU einigen will, wird es deshalb zunächst einmal nötig sein, sich über das Wesen des Föderalismus zu verständigen. In aller Kürze läßt sich der Föderalismus als ein politisches Organisationsprinzip definieren, in dem sich mehr oder weniger selbstständige Glieder zu einem übergeordneten Ganzen zusammenschließen<sup>9</sup>. Dabei ist der Föderalismus klar vom Begriff der Dezentralisierung zu trennen. Dezentralisierung meint lediglich die Delegation von Funktionen von der Zentrale auf administrative Untereinheiten. Dies ist auch in zentralistisch organisierten Systemen realisierbar.

Föderalismus meint dagegen die Zweiteilung der staatlichen Souveränität. Dies ist das entscheidende Charakteristikum. In föderativen Systemen haben Zentrale und Glieder jeweils eigene staatliche Souveränität, eine eigene Legitimation und eigene Aufgaben, in denen sie autonome Entscheidungsrechte besitzen. Unter dieser Kurzdefinition lassen sich freilich eine ganze Reihe von konkreten Erscheinungsformen föderativer Strukturen subsumieren. Üblicherweise werden in der öffentlichen Diskussion, aber auch in der Wissenschaft<sup>10</sup>, zwei klassische Föderalismus-Modelle unterschieden: das föderale oder Bundesstaatsmodell auf der einen Seite sowie das konföderale oder Staatenbundsmodell auf der anderen Seite.

Beim *Bundesstaat* handelt es sich um eine Staatsorganisationsform, die durch eine Verfassunggebung staatsrechtlich begründet wurde – wie etwa in der Bundesrepublik mit dem Grundgesetz von 1949 oder in den USA mit der Verfassung von 1776. Diese Gründung erfolgt in der Regel durch verfassunggebende Nationalversammlungen oder nationale Verfassungskonvente und ist somit aus dem Willen einer gesamtstaatlichen Mehrheit hergeleitet bzw. legitimiert. Organisatorisch sind Bundesstaaten gekennzeichnet durch das Zusammenwirken selbständiger Partner, nämlich des Bundes und der Gliedstaaten, die gemeinsam das politische System bilden. Selbständigkeit bedeutet, daß sowohl dem Bund als auch den Gliedstaaten Staatsqualität zukommt. Mit den Kompetenzen, die ihnen zugewiesen sind, wird den Gliedstaaten eine eigene politische Gestaltungskraft eingeräumt<sup>11</sup>, wie sie etwa in der Bundesrepublik in der Gestaltung des Kommunal-, des Polizei- und Ordnungswesens, der Landesplanung und besonders in der Kulturhoheit grundsätzlich zum Ausdruck kommt. Als Staaten verfügen sie über die politischen Institutionen der repräsentativen Demokratie wie Parlament, Regierung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit.

Im föderalen Bundesstaat ist demnach die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben zwischen Gesamtstaat und Teilstaaten aufgeteilt, und zwar so, daß jede staatliche Ebene in ihrem Bereich das Letztentscheidungsrecht hat. Jeder Bestandteil – sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten – beruht auf eigenen Legitimationsquellen, hat also direkten Bezug zum Bürger. Mit anderen Worten: Bundesstaaten werden nicht vertraglich durch die Regie-

7 Vgl. Markus Jachtenfuchs, Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang?, Baden-Baden 1998, S. 15 ff.

8 Vgl. Heidrun Abromeit, Föderalismus: Modelle für Europa, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 22 (1993), S. 207.

9 Vgl. Heinrich Oberreuter, Föderalismus, in: Görresgesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Bd. 2, Freiburg 1986<sup>7</sup>, S. 631.

10 Vgl. u. a. Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, 26 (1991), S. 323 ff.

11 Vgl. H. Oberreuter (Anm. 9), S. 635.

rungen der Teilstaaten geschaffen, sondern durch die „verfassunggebende Gewalt“<sup>12</sup> des Gesamtvolkes. Aus diesem Grund ist auch das Staatsbürgerschaftsrecht beim Bund angesiedelt und nicht bei den Gliedstaaten. Zwar kennt die Bayerische Verfassung von 1946 in Art. 6 eine eigene bayerische Staatsangehörigkeit, aber diese ist nur historisch zu erklären und besitzt angesichts der deutschen Staatsangehörigkeit keine praktische Bedeutung mehr. Schließlich: Da der Zentralstaat vom Gesamtvolk begründet und legitimiert wurde, ist ein Austritt einzelner Gliedstaaten aus dem Bund verfassungsrechtlich nicht möglich. Mancher bayerische Patriot mag dies nicht gerne hören, aber das Ausscheiden eines Bundeslandes aus der Bundesrepublik wäre eine unstatthafte Sezession.

Das *konföderale Modell* unterscheidet sich von diesen Gestaltungsprinzipien zum Teil erheblich. Staatenbünde sind nicht auf der Ebene des Staatsrechts angesiedelt, sondern völkerrechtlich-diplomatische Gründungen. Dies galt beispielsweise für die unter den „Articles of Confederation“ von 1777 vereinigten amerikanischen Staaten oder den 1815 nach dem Wiener Fürstenkongreß gegründeten Deutschen Bund. Die Legitimation einer solchen Konföderation stützt sich nicht auf eine Verfassungsgebung, sondern auf einen Vertrag von Regierungen. Im Staatenbund behalten die Mitgliedstaaten ihre äußere Souveränität und geben lediglich sektoral ihre Zuständigkeit an eine supranationale Organisation ab. Diese Organisation erhält keine eigene Völkerrechtssubjektivität und ist selbst kein Staat, denn ihr fehlen mindestens zwei der drei konstitutiven Merkmale, die den modernen Staat völkerrechtlich definieren: Staatenbünde erstrecken sich zwar meistens über ein bestimmtes Territorium, aber sie besitzen in der Regel keine staatliche Gewalt, mit der sie die ihnen Unterworfenen – die Bürger – zur Einhaltung ihrer Ordnung zwingen können<sup>13</sup>. Dies vollzieht sich in Staatenbünden nach wie vor auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Auch kennen Staatenbünde kein eigenes Staatsvolk; sie setzen sich nicht aus Bürgern, sondern aus Staaten zusammen. Denn anders als im Bundesstaat gibt es in Konföderationen kein unmittelbares Rechtsverhältnis zwischen dem einzelnen Bürger und dem Bund, etwa in der Form bestimmter Bürgerrechte und Bürgerpflichten. Aus diesem Grund ist in Konföderationen eine eigene Staatsangehörigkeit des Bundes nicht vorgesehen. Und: Da Staatenbünde keine staatsrechtliche, sondern eine

völkerrechtliche Legitimationsbasis haben, ist theoretisch auch die Kündigung dieses Vertragsverhältnisses und damit das Ausscheiden einzelner Mitgliedstaaten aus dem Bund möglich.

---

## II. Der derzeitige Zustand der Europäischen Union

---

Mißt man die Europäische Union heute an den eben beschriebenen klassischen staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Definitionen des Bundesstaates bzw. des Staatenbundes, führt dies eher zu Konfusion und Verwirrung. Offensichtlich ist, daß die Europäische Union über die frühere EG hinausgeht. Sie hat sich nicht nur zum Ziel gesetzt, den Integrationsprozeß auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet weiterzuführen, sondern hat darüber hinaus auch den Anspruch der eigenen „Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“<sup>14</sup> formuliert. Des weiteren hat sie die Einführung der Unionsbürgerschaft mit kommunalen Wahlrecht begründet, und sie erweiterte ihren Kompetenzrahmen auch auf die klassischen Bereiche der Innenpolitik und der Justiz. Offensichtlich ist auch, daß sich die Europäische Union in prinzipiell föderativer Organisationsform entwickelt, wobei die grundlegenden Organisationseinheiten die Union, dann die Mitgliedstaaten und auf der unteren Ebene die Regionen darstellen. Damit ist ein Mehrebenensystem mit einem dreigliedrigen Unionsaufbau vorgezeichnet, innerhalb dessen die einzelnen organschaftlichen Strukturen und Kompetenzen zwar zum Teil bereits verflochten, aber im wesentlichen noch unvollkommen ausgestattet sind.

Aus völkerrechtlicher Sicht ist zunächst festzustellen, daß die Europäische Union keinen Bundesstaat darstellt. Als auf völkerrechtlicher Vertragsbasis begründete Vereinigung prinzipiell souveräner Mitgliedstaaten stellt die Europäische Union einen Zweckverband ohne eigene Völkerrechtssubjektivität dar. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bilden nach wie vor die maßgebende Grundlage der Union. Folgerichtig erklärt Artikel F 1 des Maastrichter Vertrages, daß „die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet“<sup>15</sup>. Die EU verfügt – ungeachtet der Einführung des kommunalen Wahlrechts der Uni-

12 Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1993<sup>8</sup>, S. 20 ff.

13 Vgl. Rupert Scholz, *Die politische Union: Realisierungschancen von Bundesstaat und Staatenbund*, in: ders. (Anm. 4), S. 413.

14 Art. B EUV.

15 Zum Identitätsbegriff vgl. Frank R. Pfetsch, *Die Problematik der europäischen Identität*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25–26/98, S. 3 ff.

onsbürger – über kein eigenes Staatsvolk bzw. kein eigenes integrales Nationsverständnis. Sie hat darüber hinaus keine eigene Hoheitsgewalt im Sinne einer originären staatlichen Handlungskompetenz. Diese verbleibt weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Die EU entspricht insofern den Begriffselementen eines Staatenbundes.

Auf der anderen Seite ist aber unübersehbar, daß die EU auch über einzelne bundesstaatliche Elemente verfügt, so in der eigenen Rechtsetzungskompetenz mit unmittelbarer Rechtswirkung in allen Mitgliedstaaten bzw. allen Unionsbürgern gegenüber. Da das Unionsrecht einen prinzipiellen Vorrang vor nationalem Recht beansprucht, hat Rupert Scholz sogar von einer „typisch-bundesstaatlichen Rangordnung“<sup>16</sup> der Rechtsquellen innerhalb der EU gesprochen. Entsprechendes gilt für die exekutivischen Zuständigkeiten der Kommission sowie für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Diese Elemente deuten darauf hin, daß der europäische Integrationsprozeß bereits teilweise über die Dimensionen des Staatenbundes hinausgegangen ist, sich also den Begriffskategorien des Bundesstaates angenähert hat. Diese Tendenz wird sich unter den Bedingungen der Wirtschafts- und Währungsunion ohne Zweifel weiter verstärken.

Insgesamt ist somit zu diagnostizieren, daß die Europäische Union sich heute weder auf den Begriff des Bundesstaates noch auf dem des Staatenbundes konzentrieren läßt, daß sie vielmehr *zwischen* diesen beiden Grundvorstellungen föderativer Organisationsbildungen ressortiert, ohne daß sich bereits bestimmen ließe, in welche Richtung sich die EU definitiv entwickeln wird. Vieles spricht dafür, daß staatenbündische Elemente noch auf lange Zeit wirksam bleiben werden; andererseits ist aber ebensowenig zu übersehen, daß die EU im Ergebnis auf eine mehr oder weniger bundesstaatliche Struktur hinsteuert. Wie könnte eine solche föderale Staatsorganisation aussehen?

### III. Zwei Varianten bundesstaatlicher Staatsorganisation

Die Deutschen schätzen es, ihr eigenes Bundesstaatsmodell als europataugliche „Blaupause“<sup>17</sup> zu empfehlen. Vielfach wird in der öffentlichen Dis-

kussion das Stichwort „Föderalismus“ gar mit dem Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland gleichgesetzt, als sei unser Föderalismusmodell das optimale. Doch eine tiefer gehende Analyse läßt schnell erkennen, daß die föderale Ordnung des Grundgesetzes nicht das einzig denkbare und womöglich auch nicht das ideale Modell für die zukünftige Gestalt Europas ist. Es gibt eine ganze Reihe von Varianten bundesstaatlicher Staatsorganisation, die sich in ihrer inneren Verfaßtheit zum Teil erheblich voneinander unterscheiden<sup>18</sup>. Die folgende Darstellung wird sich auf zwei wichtige Varianten beschränken, den unitarischen Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland und den dualen Bundesstaat der Vereinigten Staaten von Amerika. Im Mittelpunkt soll die Frage stehen, wie sich die Kompetenzverteilung zwischen der Zentrale und den Gliedstaaten gestaltet, inwieweit die Gliedstaaten an der Politik der Zentrale beteiligt sind, welche politischen Verflechtungen es zwischen den Ebenen gibt und welches Maß an politischer und sozialer Homogenität vorausgesetzt werden muß.

#### 1. Der unitarische Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland

Institutionell betrachtet, ist die staatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland unbestreitbar bundesstaatlich strukturiert. Wendet man die „Checkliste“ an, mit der oben ein Bundesstaat definiert wurde, so läßt sich leicht feststellen, daß diese auf die Verfassungsnormen des Grundgesetzes anwendbar ist: Bund und Länder besitzen jeweils eine eigene Staatlichkeit und eigene Verfassungen, die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ist zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, das Bundesrecht hat Vorrang vor dem Landesrecht, und nur der Bund hat völkerrechtliche Qualität<sup>19</sup>.

Doch damit ist das deutsche Bundesstaatsmodell noch lange nicht hinlänglich beschrieben. Das Erscheinungsbild des deutschen Föderalismus ist viel differenzierter und stellt eine „eigentümliche Mixtur“<sup>20</sup> verschiedener föderaler und unitarischer Elemente dar. Im Föderalismusmodell der Bundesrepublik gibt es einen generellen Trend zur Unitarisierung, der schon verfassungsrechtlich angelegt ist und sich in der politischen Realität seit 1949 noch weiter manifestierte, nicht zuletzt aufgrund des in Art. 72 II GG angelegten Ziels, dem zufolge die

18 Vgl. dazu z. B. Rainer-Olaf Schultze, Föderalismus, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München – Zürich 1993<sup>2</sup>, S. 139 ff.

19 Vgl. dazu Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, München 1984<sup>2</sup>, S. 667.

20 H. Abromeit (Anm. 8), S. 209.

16 R. Scholz (Anm. 13), S. 414.

17 Ludger Kühnhardt, Europäische Union und föderale Idee, München 1993, S. 36.

Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Land sichergestellt werden müsse<sup>21</sup>. Dieser Unitarisierungstrend ist gekennzeichnet durch eine Akkumulation von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen beim Bund und eine zunehmende Kooperationstätigkeit zwischen Bund und Ländern. Der Föderalismus deutscher Prägung wird deshalb gerne auch als „Verflechtungs-Föderalismus“ oder als „kooperativer Föderalismus“<sup>22</sup> charakterisiert. Hinter diesen Vokabeln versteckt sich nichts anderes als die Beobachtung, daß im deutschen Bundesstaatsmodell de facto eine Verwischung der für den Bundesstaat traditionell als essentiell angesehenen Kompetenz- und Funktionsdifferenzierung stattgefunden hat<sup>23</sup>. Den Bundesländern ist nur ein schmaler Kompetenzbereich verblieben, und in vielen anderen Politikbereichen kommt es zu einer Überschneidung bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.

Im Bereich der Gesetzgebung besitzen die deutschen Bundesländer nur wenige eigene Kompetenzen<sup>24</sup>. Am wichtigsten ist hier die sogenannte Kulturhoheit der Länder, die vor allem das Schul- und Hochschulwesen umfaßt. In ausschließlicher Landeszuständigkeit sind ferner das Polizeirecht, das Baurecht, das Wasserrecht sowie die Gemeinde- und Kreisordnungen. Daß den Ländern nur wenige Kompetenzen verbleiben, werde – so das gängige Argument – dadurch ausgeglichen, daß über die hohe Zahl der sogenannten Zustimmungsgesetze die Länder extensiv an der Bundespolitik beteiligt würden; was die Länder an eigenständiger Gestaltungsmöglichkeit verloren haben, hätten sie an Einfluß auf den Gesamtstaat gewonnen<sup>25</sup>. Tatsächlich geht diese Interpretation jedoch fehl. Zum einen ist der Stimmenanteil der Länder im Bundesrat nach ihrer Einwohnerzahl gewichtet, was dazu führt, daß die Stimmenmehrheit nicht mit der Ländermehrheit identisch ist. Nach dem in Art. 51 GG festgelegten Verteilungsschlüssel kann eine Minderheit von sieben Ländern die restlichen neun überstimmen. Anders ausgedrückt: Die Bundesländer sind in der bundespolitischen Willensbildung nicht gleichberechtigt. Zum anderen hat sich

in der Verfassungsrealität gezeigt, daß parteipolitische Richtungen im Bundesrat häufig ein stärkeres Gewicht haben als föderale Interessen.

Noch deutlicher wird der Unitarisierungsgrad der deutschen Bundesstaatlichkeit unter dem Aspekt der Kompetenzverteilung. Schon verfassungsrechtlich ist der Föderalismus in der Bundesrepublik tendenziell unitarisch angelegt. Zwar weist das Grundgesetz mit Art. 30 GG die Kompetenzvermutung in allen Bereichen staatlicher Tätigkeit im Prinzip den Ländern zu<sup>26</sup>. Diese Generalregelung ist jedoch durch das Grundgesetz selbst und vor allem auch durch die Verfassungspraxis in erheblichem Maße in das Gegenteil verkehrt worden<sup>27</sup>. Konkret bleibt den Ländern kaum etwas übrig.

Dies liegt entscheidend an dem – in anderen Bundesstaaten unbekanntem – Institut der sogenannten „konkurrierenden Gesetzgebung“. Nach Art. 74 GG haben die Länder und der Bund das Recht der Gesetzgebung. Die Gesetzgebungsbefugnis der Länder erlischt jedoch, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht. Besondere Voraussetzung der Bundeszuständigkeit ist ein „Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung“ (Art. 72 II GG). Das hier vorausgesetzte Nebeneinander von Bundes- und Landeskompetenzen ist freilich längst hinter einem nahezu ausschließlichen Vorrang der Bundesgesetzgebung zurückgetreten. Zum einen finden sich bereits in dem entsprechenden Katalog des Art. 74 GG fast alle wichtigen Materien, für die staatlicher Regelungsbedarf besteht, wie zum Beispiel das bürgerliche Recht, das Straf- und Wirtschaftsrecht oder auch das Lebensmittelrecht. Zum anderen hat der Bund hier seit 1949 umfangreiche Gesetzgebungsaktivitäten entfaltet. Ob, wann und in welchem Umfang er dies tut, liegt im alleinigen und gerichtlich nicht nachprüfbareren Ermessen des Bundesgesetzgebers<sup>28</sup>. Noch weniger autonom sind die deutschen Bundesländer, wenn man die Finanzverfassung der Bundesrepublik betrachtet. Auch die Steuergesetzgebung fällt unter die Kompetenzkonkurrenz. Da der Bund auf diesem Gebiet umfassend tätig geworden ist, besitzen die Länder faktisch keine Steuerhoheit mehr.

Insgesamt ist die bisherige Bundesrepublik also in einer Weise unitarisch, daß zu Recht gefragt

21 Vgl. dazu Ludger Kühnhardt, Föderalismus und Subsidiarität. Betrachtungen zu einer deutschen und europäischen Frage, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 45/91, S. 37.

22 Fritz W. Scharpf u. a., *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976.

23 Vgl. Heiderose Kilper/Roland Lhotta, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 178.

24 Vgl. ebd., S. 102.

25 Vgl. Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1990<sup>17</sup>, Rdnr. 221.

26 Art. 30 GG: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.“

27 So schon Heinz Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1981<sup>4</sup>, S. 77.

28 Vom Bundesverfassungsgericht wurde diese Praxis schon früh sanktioniert; vgl. dazu BVerfGE 2, 213 (224).

wurde, wo denn außer im formalen Aufbau das föderale Modell dieses Systems sich versteckte<sup>29</sup>. Der deutsche Bundesstaat zielt in hohem Maße auf Homogenität, und er setzt bereits einen beträchtlichen Grad an Homogenität voraus – z. B. weitgehend einheitliche Verwaltungsorganisationen und Verwaltungsverfahren sowie ein einheitliches Parteiensystem. Der Bund hat einen beträchtlichen Kompetenzvorsprung vor den Ländern, die Mitwirkung der Länder in der Willensbildung des Bundes erfolgt im Bundesrat nicht gleichberechtigt und häufig entlang parteipolitischer Konfliktlinien innerhalb des Gesamtstaates, und die Politikverflechtung zwischen dem Bund und den Ländern vergrößert die Einflußmöglichkeiten des Bundes zusätzlich. Im deutschen Fall mag sich dieser kooperative Föderalismus aus guten Gründen entwickelt haben. Die zunehmende Komplexität von Problemen macht möglicherweise ein gemeinschaftliches Vorgehen aller staatlichen Ebenen zur Effektivierung des politischen Systems sinnvoll. Für ein Europa, dessen Kennzeichen die Pluralität der Nationen und politischen Systeme ist, eignet sich der unitarische Bundesstaat jedoch kaum.

## 2. Der duale Bundesstaat der USA

Die Vereinigten Staaten gelten in vieler Hinsicht als Idealtypen eines föderalistischen Zusammenschlusses. Im Jahre 1789 aus einem lockeren Staatenbund und dem Konflikt zwischen „Federalists“ und „Anti-Federalists“ heraus entstanden, ist ihr leitendes verfassungsrechtliches Prinzip die strikte Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen sowie die gleichberechtigte Vertretung aller Bundesglieder auf der Bundesebene. Institutionell wird diese Gleichberechtigung durch eine zweite Kammer gewährleistet, den Senat, in den jeder Gliedstaat die gleiche Anzahl von Vertretern entsendet. Diese Vertreter werden nicht etwa von den Regierungen geschickt, sondern verfügen über eine direkte demokratische Legitimation durch das Wahlvolk in ihren Heimatstaaten. Entsprechend stark sind auch die Mitwirkungsrechte des Senats im politischen Prozeß. Beide Kammern – die gesamtstaatliche Volksvertretung und der Senat – sind in der Gesetzgebung gleichberechtigt. Alle Bundesgesetze sind somit gewissermaßen „Zustimmungsgesetze“. Wegen der Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung der Länder heißt das, daß der Bund keine Entscheidungen gegen die Mehrheit der Länder durchsetzen kann. Hierin

liegt ein entscheidender Unterschied zum Bundesratsmodell des deutschen Grundgesetzes.

Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern weicht in den USA ebenfalls stark vom deutschen Bundesstaatsmodell ab: Bundes- und Landeskompetenzen sind streng voneinander getrennt. Vor allem in Art. 1 Sect. 8 der Verfassung sind die Rechte des Bundes einzeln aufgeführt, z. B. das Militärwesen, die Erhebung von Steuern oder das Münzwesen. Das 10. Amendment hält darüber hinaus ausdrücklich fest, daß alle nicht in der Verfassung dem Bund zugeschriebenen oder den Einzelstaaten entzogenen Rechte bei den Einzelstaaten verbleiben sollen. Insgesamt beläßt die Verfassung den Einzelstaaten also einen beträchtlichen Aktionsradius, der in der ersten Entwicklungsphase der USA zu einer Dominanz der Einzelstaaten („Dual Federalism“) gegenüber dem Bund führte.

In der Verfassungspraxis hat sich dies heute jedoch beträchtlich gewandelt. Die Machtposition der Einzelstaaten ist im Lauf der Geschichte der Vereinigten Staaten bis auf einen – aus der Sicht der Gründungsväter<sup>30</sup> – geringen Rest abgetragen worden. Zunächst waren vor allem Gerichtsentscheidungen für eine Stärkung des Bundes verantwortlich. Bereits 1819 betonte der Supreme Court im Fall „McCulloch v. Maryland“, als es um die Zulässigkeit der Errichtung einer Bundesbank ging, jede verfassungsmäßig verankerte Bundeskompetenz umschließe auch das Recht der Anwendung geeigneter Mittel, um deren ungestörtes Funktionieren zu garantieren<sup>31</sup>. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Rechtsprechung bildet die Entscheidung „Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority“ aus dem Jahr 1985, in welcher der Supreme Court wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen des US-Kongresses einer richterlichen Kontrolle entthob und den Schutz der einzelstaatlichen Autonomie in die Hände des Kongresses selbst legte<sup>32</sup>.

Der Trend zugunsten der Bundesgewalt wurde entscheidend durch die Ausweitung der Bundesaktivitäten im Wirtschafts- und Sozialbereich mitgetragen<sup>33</sup>. Weite Bereiche der Wirtschaft wurden bundesstaatlichem Einfluß unterworfen (Banken,

29 Vgl. Emil Hübner, *Das politische System der USA*, München 1993<sup>3</sup>, S. 43.

31 Dazu ausführlich Ernst Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem. Eine politologische Analyse*, Opladen 1981<sup>4</sup>, S. 120.

32 Vgl. E. Hübner (Anm. 30), S. 43.

33 Vgl. dazu David M. Canada, *Federalism and the Force of History*, in: Robert A. Goldwin, *How Federal is the Constitution?*, Washington, D. C. 1987, S. 67 ff.

29 Vgl. Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962; auch H. Abromeit (Anm. 8), S. 210.

Finanzmärkte, Verkehr, Kommunikationswesen)<sup>34</sup>, und auch im Arbeitsrecht und der Sozialpolitik übernahm Washington die Führungsrolle. Erst unter den Präsidenten Nixon und Reagan gab es unter dem Stichwort „New Federalism“ einige Ansätze, den latenten Unitarisierungstrend im amerikanischen Föderalismus zu überwinden<sup>35</sup>. So ist auch im dual angelegten Bundesstaatsmodell der USA feststellbar, daß der Bund in den Kompetenzbereich der Einzelstaaten eindringt, wenn die Politikverflechtung auch mit Abstand noch nicht den Grad erreicht, wie er in der Bundesrepublik anzutreffen ist.

Blendet man die Verfassungsentwicklung in den USA aus und orientiert sich am Verfassungstext von 1789, könnte man das föderative Modell der USA durchaus als eine mögliche Option für die künftige Gestalt der EU ansehen. Nicht wenige sehen dies ebenso und fordern beispielsweise die Weiterentwicklung des Ministerrats zu einem europäischen Senat. Doch das Überstülpen von Institutionen allein macht ein Staatsmodell noch lange nicht zu einer funktionierenden demokratischen und rechtsstaatlichen politischen Ordnung, wenn die historischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen dafür fehlen.

---

#### IV. Staatswerdung der EU?

---

In vieler Hinsicht hat die Europäische Union schon jetzt die Struktur eines unitarischen Bundesstaates. Die Zuständigkeiten sind nicht getrennt, sondern überlagern sich. Im Grunde gibt es mittlerweile kaum ein Politikfeld mehr, in dem die Mitgliedstaaten vor einer Einmischung durch die Gemeinschaft sicher sind. Dies gilt für die vergemeinschafteten Politiken in den Bereichen Agrarwesen und Verkehr ebenso wie für die Koordinierungsbereiche Finanzen und Familienpolitik. Überspitzt formuliert könnte man sagen, daß sich die EU, obwohl formaliter immer noch im Stadium des Staatenbundes, unter Überspringung des Bundesstaats-Stadiums bereits auf dem Weg in den dezentralen Einheitsstaat befindet<sup>36</sup>. Doch lassen wir die Kompetenzfrage beiseite und fragen wir nach den institutionellen, kulturellen und struktu-

rellen Voraussetzungen einer weiteren Föderalisierung der EU.

Die Entwicklung der Europäischen Union zu einer föderativen Organisation mit prinzipiell bundesstaatlichem Charakter oder bundesstaatlich dominierender Tendenz müßte *erstens* eine Reihe von institutionellen Voraussetzungen erfüllen: Bundesstaatlichkeit jeder Art setzt eine eigene Verfassung voraus. Nur eine europäische Unionsverfassung könnte die Kompetenzen der verschiedenen Integrationsebenen voneinander abgrenzen und zugleich die Legitimationsgrundlage einer staatlichen Organisation der EU sein. Eine solche Verfassung kann nicht vertraglich durch die beteiligten Regierungen, sondern nur durch den „pouvoir constituant Européen“ – das europäische Volk – begründet werden, institutionalisiert etwa in der Gestalt einer demokratisch gewählten europäischen Versammlung. Eine staatsgründende Verfassungsgebung bedingt auch den verfassungsgebenden Konstitutionsakt in Gestalt einer formellen Verfassungsurkunde, die neben staatsorganisatorischen Elementen vor allem auch einen Grundrechtskatalog enthalten müßte. Der aus der Verfassungsgebung hervorgehende „pouvoir constitué Européen“ – die europäischen Staatsorgane – schließlich müßte mit allen Attributen originärer Staatsgewalt ausgestattet sein. An die Stelle des Prinzips der abgeleiteten Einzelermächtigung in der Konföderation träte dann das Prinzip der originären Allgemeinermächtigung. Eine europäische Bundesregierung müßte den gouvernementalen Aspekt dieser Hoheitsfunktion wahrnehmen, und ein europäisches Bundesgericht müßte mit der Aufgabe betraut werden, den Vorrang von europäischem Recht gegenüber nationalem Recht durchzusetzen. Jede Form der eigenständigen Hoheitsgewalt der Union bedingt deren demokratische Legitimation. Diese könnten die Organe der EU unter den Bedingungen der repräsentativen Demokratie letztendlich nur über das Europäische Parlament herleiten, das zu einem vollwertigen, aus einheitlich geregelten Wahlen hervorgehenden Parlament mit legislativen und kontrollierenden Kompetenzen entwickelt werden müßte. Eine zweite Parlamentskammer, ob nach dem Modell des deutschen Bundesrats<sup>37</sup> oder des amerikanischen Senats<sup>38</sup>, müßte schließlich die Einzelstaaten an der politischen Willensbildung des europäischen Bundes beteiligen.

34 Vgl. Andreas Falke, Die föderale Struktur, in: Willi Paul Adams u. a. (Hrsg.), Länderbericht USA, Bonn 1992, S. 416.

35 Vgl. Timothy Conlan, The New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan, Washington, D. C. 1988.

36 Vgl. H. Abromeit (Anm. 8), S. 215.

37 Vgl. Werner Weidenfeld, Europas Zukunft klären. Das vernebelte Profil der Reformdebatte, in: Internationale Politik, 9 (1995), S. 17 ff.

38 Vgl. Christian Deubner, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa, Baden-Baden 1995.

Zu diesen institutionellen Rahmenbedingungen des Bundesstaates kommen *zweitens* kulturelle Voraussetzungen. Die historische Erfahrung zeigt, daß in den modernen europäischen Staaten die Prozesse der wirtschaftlichen, der politischen, der rechtlichen und der kulturellen Integration grundsätzlich Hand in Hand gegangen sind. Der prototypische Nationalstaat war immer zugleich Wirtschaftseinheit, politische Einheit, Rechtseinheit und kulturelle Einheit<sup>39</sup>. Das gilt nicht nur für zentralistische Systeme wie Frankreich oder Großbritannien, sondern auch für Bundesstaaten – vom Sonderfall der Schweiz einmal abgesehen.

Auch bundesstaatlich organisierte Staaten setzen also eine gewisse Homogenität voraus oder sind zumindest darauf angelegt, einheitliche Lebensverhältnisse herzustellen<sup>40</sup>. Die Einheitlichkeit der Sprache und der Literatur, die Einheitlichkeit im Schulwesen, die Einheitlichkeit der Medienkultur, weitgehend einheitliche Verwaltungsorganisationen und Verwaltungsverfahren, ein einheitliches Parteiensystem – all dies sind selbstverständlich gewordene Voraussetzungen, von denen die Erträglichkeit einheitlicher rechtlicher und administrativer Regelungen auch im Bundesstaat abhängt. In diesem Sinne ist die Bundesrepublik ein extrem einheitlicher, kulturell und institutionell integrierter Nationalstaat. Dasselbe gilt für die Vereinigten Staaten von Amerika<sup>41</sup>. Wo diese Voraussetzungen jedoch nicht selbstverständlich sind oder fragwürdig werden, wie etwa in den Bundesstaaten Belgien und Kanada oder gar in Jugoslawien, dort ist auch die staatliche Fähigkeit zur politischen Legitimation und rechtlichen Durchsetzung einheitlicher Regelungen durchaus ungesichert.

Bundesstaaten sind *drittens* an bestimmte strukturelle Voraussetzungen gebunden. Allenthalben wird ja beklagt, die EU habe ein Demokratiedefizit, weil das Europäische Parlament kaum politische Mitwirkungsrechte habe. Und allenthalben ist davon die Rede, daß dieses Demokratiedefizit der Europäischen Union sich schon durch die Stärkung des Europäischen Parlaments beheben ließe. Dies

ist, wie ein Richter des deutschen Verfassungsgerichts aufgezeigt hat<sup>42</sup>, ein großer Irrtum. Das europäische Demokratiedefizit ist strukturell bedingt und kann durch institutionelle Reformen nicht prinzipiell behoben werden. Parlamentarische Formen allein gewährleisten noch keine demokratische Substanz. Parlamente sind ein Instrument der Demokratie unter den Bedingungen bevölkerungsreicher Flächenstaaten, komplexer Probleme und permanenten Entscheidungsbedarfs. Sie sind ihrerseits auf die Vermittlungsdienste gesellschaftlicher Institutionen wie der Parteien, Interessenverbände, Bürgerinitiativen und Medien angewiesen.

Stellt man sich die Frage, ob in der EU diese Rahmenbedingungen gegeben sind, so fällt die Antwort negativ aus: Nach wie vor gibt es keine echten europäischen Parteien, es gibt keine europäischen Interessengruppen, und von einer Europäisierung der Medien kann noch keine Rede sein. Auch eine europäische politische Öffentlichkeit und einen europäischen Diskurs kann es auf lange Sicht nicht geben, denn Partizipation als Grundelement demokratischer Systeme ist nun einmal sprachlich bedingt. In der EU wird eine Vielzahl von Sprachen gesprochen, die die politische Kommunikation über Nationsgrenzen hinweg erschwert. Ein europäisches Staatsvolk ist aus diesen Gründen noch lange nicht in Sicht. Selbst wenn die Europäische Union die volle Völkerrechtssubjektivität und damit auch den Charakter einer eigenständigen Gesamtstaatlichkeit im Sinne bundesstaatlicher Vorstellungen erlangen sollte, wird es im Bereich des Staatsvolkes aller Voraussicht nach bei den Unterschiedlichkeiten nationaler Identitäten und ihrer Vielfalt verbleiben, mit der Konsequenz, daß von einem eigenständigen europäischen Staatsvolk allenfalls in einem formalen Sinn ausgegangen werden kann.

---

## V. Die föderale Zukunft der Europäischen Union

---

Ein demokratischer, rechtsstaatlicher Bundesstaat Europa bedarf also dreier Dinge: erstens demokratisch legitimerter, souveräner staatlicher Institutionen, zweitens eines Mindestmaßes soziokultureller Homogenität, drittens einer gemeinsamen Kommunikation. Keines davon existiert derzeit in der Europäischen Union – jedenfalls *noch* nicht. Wir

39 Vgl. Fritz W. Scharpf, Einheitlicher Markt und kulturelle Vielfalt. Das Dilemma der europäischen Politik, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft, Baden-Baden 1993, S. 99 ff.

40 So forderte z. B. Art. 72 II Nr. 3 GG (a. F.) die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in der Bundesrepublik. Seit der Verfassungsreform von 1994 ist nur noch von der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede.

41 Vgl. Klaus Stüwe, Eine Zivilreligion als Integrationsideologie? Das amerikanische Beispiel, in: Stimmen der Zeit, 215 (1997), S. 457 ff.

42 Vgl. Dieter Grimm, Der Mangel an europäischer Demokratie, in: Der Spiegel, Nr. 43/1992, S. 57.

haben es in Europa mit einer großen Diskrepanz zwischen dem von der Ökonomie ausgehenden Bedarf an einheitlicher Regulierung und der fort-dauernden sprachlichen, kulturellen und institutionellen Heterogenität der europäischen Nationen und Regionen tun. Die Europäische Union hat – so die nüchterne Bilanz – derzeit nicht die Chance, zum demokratischen Verfassungsstaat zu werden.

Daß es neben den empirischen Föderalismusmodellen möglicherweise weitere Optionen für die künftige politische Gestalt Europas gibt, soll nicht in Frage gestellt werden. Da strukturelle Hemmnisse einer Staatswerdung der EU im Wege stehen, werden z. B. auch supranationale Lösungen *außerhalb* der traditionellen Formen der Staatlichkeit diskutiert. In den letzten Jahren hat sich bekanntlich aus sehr verschiedenen Richtungen eine empirische und theoretische Kritik am Modell des modernen Staates entwickelt. In ihr wird zunehmend geltend gemacht, daß das idealtypische Modell des nach außen souveränen und nach innen hierarchisch organisierten Staates des 19. Jahrhunderts ungeeignet ist, die Realität des Regierens im 21. Jahrhundert unter empirisch-analytischen wie auch unter normativen Gesichtspunkten zu erfassen<sup>43</sup>. So hat z. B. Beate Kohler-Koch die dichotome Unterscheidung von zwei getrennten Systemen – Mitgliedstaaten einerseits und EU andererseits – aufgegeben und die EU als *ein* „dynamisches Mehrebenensystem“<sup>44</sup> konzeptualisiert. Eine Reihe von Autoren strebt eine Demokratisierung der EU jenseits des Ausbaus der Funktionen und Rechte des Europäischen Parlaments an<sup>45</sup>. Einige sprechen in diesem Zusammenhang von einem Aufbruch in eine „postparlamentarische Demokratie“<sup>46</sup>, die mit der Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen<sup>47</sup> einhergehen müßte und eine unmittelbare partizipatorische Einbindung<sup>48</sup>

der Bürger zum Ziel hätte, andere haben ein funktional ausgerichtetes Ensemble internationaler Regime vor Augen<sup>49</sup>. Ob solche Konzepte eine ähnlich erfolgreiche Bilanz aufweisen werden wie der Verfassungsstaat der Gegenwart, muß allerdings offenbleiben. Der Verfassungsstaat wirkt als Sammel-punkt politischer und kultureller Identität; er garantiert Recht und Frieden, bietet Schutz für individuelle Freiheit und allgemeine Sicherheit.

Eine realistische Betrachtung der angesprochenen Integrationsstrategien legt die Folgerung nahe, daß eine Staatswerdung Europas derzeit keine politische Priorität darstellen kann. Das Mindestmaß an sozioökonomischer und kultureller Homogenität, von dem Bundesstaaten leben, ist in Europa heute noch nicht auszumachen, und die Heterogenität wird um so größer werden, je mehr Mitglieder in die EU drängen. Vor allem das Demokratieprinzip setzt eine Vergemeinschaftung<sup>50</sup> im Staatsvolk voraus. Diese kann nicht durch einen Hoheitsakt geschaffen werden, sondern muß sich als Ergebnis eines historischen Prozesses entwickeln. Läßt sich die EU aus strukturellen Gründen vorerst noch nicht in einen demokratischen Verfassungsstaat verwandeln, dann darf sie auch nicht zu schnell auf eine bundesstaatliche Struktur hin entwickelt werden, etwa durch die weitere Erosion des Einstimmigkeitsprinzips im Rat oder die kaum mehr kontrollierbare Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche. Es ist zu befürchten, daß ein Mehr an europäischer Staatlichkeit zu einem Weniger an Demokratie führen würde. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Maastricht-Urteil von 1993 deutlich gemacht: „Ein Übergewicht von Aufgaben und Befugnissen in der Verantwortung des europäischen Staatenverbundes würde die Demokratie auf staatlicher Ebene nachhaltig schwächen.“<sup>51</sup>

Als praktikable Strategie verbleibt somit das intergouvernementale konföderale Modell, also das Verbleiben im Staatenbund mit einer Optimierung der föderativen Gesamtstruktur. Die EU sollte ein Zweckbündnis bleiben, auch wenn ihre Befugnisse durchaus erweitert werden können. Es geht um Bereichsintegration bestehender und in ihren Überzeugungen und Interessen verwandter Verfassungsstaaten, nicht um deren Aufhebung in einem Bundesstaat. Europäisches Rechtsdenken verlangt eine auf Demokratie und die Menschen-

43 Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: PVS, 32 (1991), S. 621 ff.

44 Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies., Europäische Integration, Opladen 1996, S. 15 ff.

45 Vgl. Fritz W. Scharpf, Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie, in: PVS Sonderheft, 26 (1995), S. 211 ff.

46 Arthur Benz, Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – Eine Kultur des Westens?, Opladen 1998, S. 201 ff.

47 Vgl. Rainer Schmalz-Bruns, Bürgergesellschaftliche Politik – Ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union, in: Klaus D. Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 63 ff.

48 Vgl. Heidrun Abromeit, Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: PVS, 39 (1998), S. 80 ff.

49 Vgl. Gerda Zellentin, Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration?, in: PVS Sonderheft, 23 (1992), S. 62 ff.

50 Zur europäischen Identität vgl. F. R. Pfetsch (Anm. 15), S. 3 ff.

51 BVerfGE 89, 155.

rechte verpflichtete Gemeinschaft von Verfassungsstaaten, nicht eine europäische Großorganisation, die den Staaten in Europa ihre Staatlichkeit nähme<sup>52</sup>. Der freiheitliche Verfassungsstaat sollte deshalb vorerst noch das Fundament eines vereinten Europas bleiben. Die „Europäisierung“ der Verfassungsstaaten verspricht bis auf weiteres eine höhere Demokratisierung der europäischen Politik als eine „Entnationalisierung“ Europas<sup>53</sup>.

Die Mitgliedsstaaten der EU sollten daher – mittels der von nationalen Parlamenten legitimierten und kontrollierten Regierungen – die „Herren der Verträge“ bleiben. Bevor die Politische Union fortschreitet, sollte sich die EU im Sinne des in Art. B EUV fixierten Subsidiaritätsprinzips zu einer strikten Kompetenztrennung bekennen. Die schon früh begonnene Politikverflechtung ist –

52 Vgl. Paul Kirchhof, Europäische Einigung und Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Josef Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, Berlin 1994<sup>2</sup>, S. 63.

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

selbst wenn sie nicht in jedem Fall zu einer Verringerung der Regierbarkeit führt<sup>54</sup> – ein Schritt in die falsche Richtung. Besser wäre es, die Kompetenzen der europäischen Zentrale so eng wie möglich zu halten und so präzise wie möglich zu definieren. Die administrativen Strukturen in Brüssel haben sich längst als in weiten Bereichen zu zentralistisch erwiesen. Je mehr Kompetenzen die EU an sich zieht, desto größer werden nicht nur ihre Funktions-, sondern vor allem auch ihre Legitimationsprobleme.

Schließlich: Das Staatenbundsmodell ist keineswegs statisch, sondern dynamisch angelegt. Es läßt Spielraum für eine allmähliche Weiterentwicklung des europäischen Verbundsystems – politisch, rechtlich und vor allem auch gesellschaftlich. Möglicherweise sind in einigen Jahrzehnten die strukturellen Voraussetzungen gegeben, die eine weitergehende Föderalisierung der Europäischen Union – bis hin zum Bundesstaat – ermöglichen.

54 So Arthur Benz, Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: PVS, 39 (1998), S. 558 ff.

# Die Finanzverfassung der Europäischen Union

## Entwicklung, Prinzipien und Reformdiskussion

---

### I. Die Dynamik der europäischen Finanzverfassung

---

Der dynamische Charakter des europäischen Integrationsprozesses führt dazu, daß auch die Finanzverfassung der Europäischen Union regelmäßigen Reformen unterliegt. Wer wieviel für welchen Zweck bezahlt, wird dabei stets auf der höchsten Ebene, der der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, ausgehandelt. Die letzten beiden Verhandlungsrunden fanden 1987/88 und 1992 statt. Auf der Tagesordnung stand jeweils ein Bündel von Vorschlägen der Europäischen Kommission zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben der Union. Nach dem damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission wurden diese Reformvorschläge ‚Delors-I-‘ bzw. ‚Delors-II-Paket‘ genannt. Während es hinsichtlich der Einnahmen um die Gewährleistung der nötigen Finanzmittel und um neue Einnahmequellen ging, wurden bei den Ausgaben Obergrenzen für den gesamten Unionshaushalt und seine wichtigsten Einzelposten ausgehandelt. Reformen der Finanzverfassung erhalten stets hohe Aufmerksamkeit, denn sie bestimmen nicht nur die Fähigkeit der Union zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie wirken sich darüber hinaus auch unmittelbar auf die Haushalte der Mitgliedstaaten aus. Die letzten Verhandlungsrunden standen jeweils im Kontext einer weiteren Vertiefung der Integration: Die Verhandlungen über das ‚Delors-I-Paket‘ 1987/88 fanden vor dem Hintergrund des beschlossenen Binnenmarktprogramms statt; das ‚Delors-II-Paket‘ 1992 wurde während der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags beschlossen. Die bevorstehende Erweiterung der Union um einige mittel- und osteuropäische Staaten hat die Union erneut unter Reformdruck gesetzt. Wieder sind Einnahmen und Ausgaben der Union auf die europäische Tagesordnung gekommen. Während es bei den Ausgaben vor allem um die künftigen Mittel für die Agrar- und Strukturpolitik geht, dreht sich die Diskussion auf der Einnahmenseite insbesondere um die Gerechtigkeit des derzeitigen Finanzierungssystems.

---

### II. Grundprinzipien der EU-Finanzverfassung

---

Die Finanzverfassung der EU kombiniert Prinzipien, wie sie für internationale Organisationen typisch sind, mit solchen, wie sie in der Regel bei nationalstaatlichen Finanzverfassungen vorkommen. In der Finanzverfassung spiegelt sich damit der generelle Charakter des politischen Systems der EU, das weder einer traditionellen internationalen Organisation noch einem Staat entspricht, sondern sich vielmehr zwischen diesen beiden Polen bewegt.

Im Gegensatz zu traditionellen internationalen Organisationen, die durch Beiträge ihrer Mitgliedstaaten finanziert werden, trägt sich die EU durch sogenannte eigene Mittel. Die Mitgliedstaaten sind dabei zu ihrer Zahlung europarechtlich verpflichtet, die Zahlungen bedürfen nicht mehr jedes Jahr erneut einer eigenen Genehmigung durch die nationalen Parlamente<sup>1</sup>. Diese Finanzierung durch eigene Mittel verleiht der EU ein Maß an finanzieller Autonomie, das über das internationaler Organisationen weit hinaus geht. Im Vergleich zu traditionellen internationalen Organisationen fällt auch die Rolle des direkt gewählten Europäischen Parlaments auf. Im jährlichen Haushaltsverfahren verfügt es über beträchtliche Mitwirkungsrechte und ist für einen Teil der Ausgaben sogar die letztentscheidende Instanz.

Die finanzielle Autonomie der Union bleibt jedoch hinter derjenigen eines Staates weit zurück. Nach wie vor sind es die Mitgliedstaaten, die über Art und Höhe der Einnahmen beschließen.

---

1 Vgl. Ulrich Häde, *Finanzausgleich: Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Tübingen 1996, S. 124. Bezeichnenderweise kombinieren die Beschlüsse zur Ausstattung der Union mit eigenen Mitteln europarechtliche Elemente (wie beispielsweise das Initiativrecht der Kommission und die Anhörung des Europäischen Parlaments) mit völkerrechtlichen Elementen (wie die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen).

Finanzwissenschaftlich gesprochen besitzt die EU im Bereich der Finanzverfassung zwar eine *Ertragskompetenz* (das heißt, daß ihr bestimmte Einnahmen zufließen), nicht aber eine *Gesetzgebungskompetenz* (das heißt, sie kann nicht autonom über die Erhebung eigener Steuern beschließen)<sup>2</sup>. Auch der Einfluß des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren bleibt hinter dem der nationalen Parlamente deutlich zurück. Das letzte Wort besitzt es nur hinsichtlich der sogenannten nichtobligatorischen Ausgaben, die derzeit etwas mehr als die Hälfte des Budgets ausmachen. Bei den obligatorischen Ausgaben, die sich „zwingend aus dem Vertrag oder der auf Grund des Vertrags erlassenen Rechtsakte ergeben“ (Art. 203 EG-Vertrag), behält der Rat das letzte Wort. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um die Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik. Ein weiterer Unterschied zu nationalen Finanzverfassungen ergibt sich aus dem in der EU gültigen Prinzip des Haushaltsausgleichs. Danach müssen sich Einnahmen und Ausgaben ausgleichen, mögliche Haushaltsdefizite dürfen nicht durch Kreditaufnahme gedeckt werden.

Die Finanzverfassung ist jedoch nicht nur Abbild des gesamten EU-Systems, sie kann selbst eine entweder integrationsfördernde oder -hemmende Rolle einnehmen. So wäre eine Erhöhung der finanziellen Autonomie der Union, etwa durch die Einführung von EU-Steuern, ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat. Umgekehrt kann die bestehende finanzielle Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten die Gestaltung neuer Politiken, beispielsweise im Bereich der Beschäftigung, behindern.

### III. Die Ausgaben der Europäischen Union

1997 umfaßte der Haushalt der Europäischen Union etwas über 80 Milliarden ECU, also etwa 160 Milliarden DM<sup>3</sup>. Damit ist er bedeutend kleiner als der Haushalt der Bundesrepublik Deutschland (1998 etwa 460 Mrd. DM), aber deutlich größer als der Etat der Vereinten Nationen<sup>4</sup>. Er

2 Vgl. Friedrich Heinemann, EU-Finanzreform 1999: eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh 1998, S. 31.

3 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Finanzierung der Europäischen Union, Brüssel 1998 (KOM [1998] 560 endg.), Annex 8, Tabelle 3 a.

4 Der Haushalt der Vereinten Nationen umfaßt derzeit etwa 1,25 Mrd. US-Dollar für die Kernfunktionen, 1,3 Mrd.

entspricht etwa den Haushalten von Nordrhein-Westfalen und Bayern zusammen. Das Haushaltsvolumen entspricht dabei etwa 1,25 Prozent des Bruttosozialproduktes der Europäischen Union.

In der Zusammensetzung der einzelnen Haushaltsposten spiegelt sich die vierzigjährige Geschichte der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union. Nach der Etablierung der gemeinsamen Agrarpolitik, mit der die Gemeinschaft die Verantwortung für Marktordnungen und die Zahlung von Subventionen übernommen hat, nahmen in den siebziger Jahren die Ausgaben für die Agrarpolitik und damit das Haushaltsvolumen insgesamt sprunghaft zu. Gab die Gemeinschaft 1969 insgesamt noch etwa zehn Milliarden ECU aus, waren es 1980 bereits über dreißig und 1992 über sechzig Milliarden ECU<sup>5</sup>. Dieses rapide Wachstum des Haushalts ist allerdings nicht nur auf die Agrarpolitik, sondern natürlich auch auf die Erweiterungen zurückzuführen, die die Zahl der Mitgliedstaaten von den sechs Gründungsmitgliedern 1973 auf neun, 1981 auf zehn, 1986 auf zwölf und 1995 auf fünfzehn EU-Staaten erhöhten.

Zwar sind die Zahlungen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) noch immer für den größten Teil der EU-Ausgaben verantwortlich, allerdings ist deren Anteil im Sinken. Während der EAGFL Anfang der siebziger Jahre noch etwa 75 Prozent des Haushalts in Anspruch nahm, sank dieser Anteil Ende der achtziger Jahre auf etwa 60 Prozent und liegt mittlerweile bei unter der Hälfte der Gesamtausgaben. Stark zugenommen haben die Ausgaben für die Strukturpolitik der Gemeinschaft, die vor allem durch den Regionalfonds und den 1993 neu eingesetzten Kohäsionsfonds finanziert werden. Zusammengenommen machen die strukturpolitischen Maßnahmen derzeit etwa 30 Prozent des Haushalts aus, Ende der achtziger Jahre lagen sie noch bei unter 20 Prozent. Ebenfalls gestiegen sind die Ausgaben für die externen Politiken der Gemeinschaft, etwa für die Hilfsprogramme für die mittel- und osteuropäischen Staaten und für Staaten der Dritten Welt.

Nach mehreren Haushaltskrisen in den siebziger und achtziger Jahren beschließen die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament seit 1988

US-Dollar für Peacekeepingmaßnahmen und 4,8 Mrd. US-Dollar für die Sonderorganisationen wie UNICEF, das Entwicklungsprogramm UNDP oder die Weltgesundheitsorganisation WHO ([www.un.org/news/facts/setting.htm](http://www.un.org/news/facts/setting.htm), November 1998).

5 Vgl. Brigid Laffan, *The Finances of the European Union*, London 1997, S. 3. Die Zahlen sind in Preise von 1994 umgerechnet, also inflationsbereinigt.

in regelmäßigen Abständen eine finanzielle Vorausschau, die die Prioritäten in den kommenden Jahren festlegt. Einen Vorschlag für eine finanzielle Vorausschau bis 2006 hat die Kommission in ihrer Agenda 2000 vorgelegt. Danach soll der Anteil der Agrarausgaben weiter gesenkt werden, während vor allem für die Strukturpolitik ein leichter relativer Zuwachs eingeplant ist<sup>6</sup>.

---

#### IV. Die Einnahmen der Europäischen Union

---

Die ersten zwölf Jahre ihres Bestehens wurde die Europäische Gemeinschaft – ganz nach dem Vorbild traditioneller internationaler Organisationen – aus Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Allerdings war bereits in den Gründungsverträgen die Umstellung der Finanzierung auf ein System eigener Mittel vorgesehen, das dann auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs 1969 in Den Haag beschlossen wurde. Die Gemeinschaft sollte ein höheres Maß an Autonomie erhalten und zumindest ein Stück weit aus der finanziellen Abhängigkeit von den mitgliedstaatlichen Beiträgen gelöst werden. Eine Politik der Beitragsverweigerung, wie sie gegenüber den Vereinten Nationen häufig zu beobachten ist, wird dadurch erschwert.

Der erste Eigenmittelbeschluss von 1970 sah für die Finanzierung der Gemeinschaft drei Eigenmittelarten vor, nämlich Agrarabschöpfungen, Zölle und die sogenannten Mehrwertsteuereigenmittel. Abschöpfungen werden beim Import von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Drittstaaten erhoben. Ihre Höhe ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Weltmarktpreis und dem durch die Agrarminister festgesetzten Richtpreis, also dem angestrebten Marktpreis innerhalb der Gemeinschaft. Abschöpfungen sind somit variable Zölle, deren Höhe je nach Weltmarktpreis schwankt. Wie beim Import landwirtschaftlicher Erzeugnisse waren auch bei der Einfuhr von Waren die einzelstaatlichen Zölle zuvor durch einen gemeinsamen Zolltarif ersetzt worden. Die Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen zur Finanzierung der Gemeinschaft zu verwenden ist eine logische Konsequenz aus den gemeinsamen Außenzöllen und dem freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft. Denn es ließe sich nicht rechtfertigen, daß „bestimmte Mitgliedstaaten, die über mehrere

große Seehäfen verfügen, zugunsten ihres Staatshaushalts Zölle auf Waren erheben, die sich dann innerhalb der Gemeinschaft im freien Verkehr befinden“<sup>7</sup>.

Da diese beiden Einnahmequellen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichten, wurden darüber hinaus sogenannte Mehrwertsteuereigenmittel eingeführt. Zu einer eigenen EG-Mehrwertsteuer konnten sich die Mitgliedstaaten nicht entschließen. Statt dessen wurde eine Lösung gefunden, bei der die Konsumenten zwar faktisch einen Teil der Mehrwertsteuer an den Gemeinschaftshaushalt zahlen, dieser Betrag aber nicht beim Einkauf ausgewiesen ist, sondern in einem komplizierten Berechnungsverfahren ermittelt wird<sup>8</sup>.

Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel gerieten allerdings zunehmend in die Kritik, weil ihnen eine regressive Verteilungswirkung zugeschrieben wurde. Kritikern zufolge ist der Anteil des konsumierten Einkommens gerade in weniger wohlhabenden Staaten besonders hoch, so daß ausgerechnet die ärmeren Mitgliedstaaten überproportional zum Gemeinschaftshaushalt beitragen<sup>9</sup>. Der Anteil der Mehrwertsteuereigenmittel am Gemeinschaftshaushalt wurde deshalb zunehmend begrenzt. Die entstehende Lücke füllte eine neue, vierte Einnahmequelle: die BSP-Eigenmittel, deren Einführung 1988 beschlossen wurde. Die BSP-Eigenmittel sehen vor, daß die Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Bruttosozialprodukt (BSP), und das heißt entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, zum Gemeinschaftshaushalt beitragen. Durch die Koppelung der Haushaltslasten an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gelten die BSP-Eigenmittel allgemein als besonders gerechte Einnahmequelle. Darüber hinaus sind sie leicht zu erheben, und das Aufkommen aus dieser Quelle ist gut prognostizierbar. Der Anteil der BSP-Eigenmittel an der Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes liegt

---

7 Daniel Strasser, *Die Finanzen Europas. Das Haushalts- und Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaften*, Luxemburg 1991, S. 95.

8 Um die Konsumenten einheitlich ‚besteuern‘ zu können, mußte eine einheitliche Bemessungsgrundlage festgelegt werden. Da jedoch die verschiedenen MwSt.-Bemessungsgrundlagen in den Mitgliedstaaten nicht harmonisiert werden sollten, wurde die fiktive Größe einer einheitlichen Bemessungsgrundlage geschaffen, auf die dann ein bestimmter Prozentsatz angewandt wurde. Auf diese Weise blieben in den Mitgliedstaaten sowohl unterschiedliche Bemessungsgrundlagen als auch unterschiedliche Mehrwertsteuersätze bestehen.

9 Vgl. Rolf Peffekoven, *Die Finanzen der Europäischen Union*, Mannheim – Leipzig – Wien – Zürich 1994, S. 65; Dirk Messal, *Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1991.

6 Vgl. F. Heinemann (Anm. 2), S. 72 f.

inzwischen bei etwa 35 Prozent (1997) und wird weiter zunehmen. Entsprechend sinken die Anteile der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und der traditionellen Eigenmittel (Zölle und Abschöpfungen). Aufgrund der Liberalisierung des Welthandels (inklusive des Agrarhandels) kommen Zölle und Abschöpfungen inzwischen für weniger als 20 Prozent der Gemeinschaftseinnahmen auf<sup>10</sup>.

## V. Die Diskussion um neue Einnahmequellen

Das derzeitige System der Eigenmittel wird sowohl von verschiedenen Finanzwissenschaftlern als auch von der Kommission und dem Europäischen Parlament teilweise heftig kritisiert. Als Hauptmangel des derzeitigen Systems gilt die nach wie vor eng begrenzte finanzielle Autonomie der Union<sup>11</sup>. Die Mitgliedstaaten haben nicht nur die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Art und Höhe der Eigenmittel behalten, sie bleiben auch die Zahlungsverpflichteten. Vorschläge, Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen nicht vermittels der Mitgliedstaaten, sondern direkt zur Finanzierung der Union zu verpflichten, haben sich bislang nicht durchsetzen können<sup>12</sup>. Letztlich ist es also – der Rede von ‚eigenen Mitteln‘ zum Trotz – weitgehend bei einer Beitragsfinanzierung der Union geblieben<sup>13</sup>.

Reformüberlegungen beschäftigen sich regelmäßig mit der Möglichkeit einer eigenen EU-Steuer, wobei verschiedene Steuerarten in der Diskussion sind. Dabei liegen stets die gleichen Grundgedanken zugrunde: Zum einen sollen anstelle der Mitgliedstaaten jene Akteure zur Finanzierung der Unionspolitiken verpflichtet werden, die von diesen Politiken am meisten profitieren, beispielsweise Unternehmen, die mit einer europäischen

Körperschaftsteuer belegt werden könnten. Einer weiteren Überlegung zufolge sollte die Union die Steuerhoheit dann haben, wenn es sich um Aktivitäten mit grenzüberschreitenden Auswirkungen handelt. Mit diesem Argument läßt sich beispielsweise eine europäische Besteuerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen rechtfertigen. Einen entsprechenden Vorschlag hatte die Kommission bereits 1991 in der Absicht unterbreitet, nicht nur eine neue Einnahmequelle zu erschließen, sondern darüber hinaus zur umweltpolitischen Zielsetzung einer Stabilisierung und Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen beizutragen. Die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer scheiterte jedoch an den Widerständen unter den Mitgliedstaaten.

Im Europäischen Parlament wird hingegen eine neue Eigenmittelart auf der Grundlage der Mehrwertsteuer favorisiert<sup>14</sup>. Im Gegensatz zu den derzeitigen MwSt-Eigenmitteln soll ein bestimmter Prozentsatz der Mehrwertsteuer als EU-Steuer offen auf jeder Rechnung ausgewiesen werden. Für jeden Konsumenten wäre sein Beitrag zum EU-Haushalt damit klar erkennbar, die europäische Finanzverfassung würde ‚bürgernäher‘ und transparenter. Die Einführung einer solchen EU-Steuer würde die Autonomie der Union deutlich erhöhen und wäre ein weiterer Schritt auf dem Weg zur vom Parlament angestrebten Bundesstaatlichkeit<sup>15</sup>.

Die Reformdiskussion beschäftigt sich auch mit der Möglichkeit, der Union neben der Ertragskompetenz auch die Gesetzgebungskompetenz über die Eigenmittel zu geben<sup>16</sup>. Anstelle der Mitgliedstaaten würde dann die Union über Art und Höhe der Eigenmittel entscheiden. Für eine EU-Steuerhoheit spricht das sogenannte Korrespondenzprinzip. Danach soll in einem Mehrebenensystem diejenige Ebene, die ausgabenwirksame Entscheidungen trifft, auch für deren Finanzierung entscheidungsbefugt und damit rechenschaftspflichtig sein. Kritikern zufolge hat erst die derzeitige Trennung von Besteuerungs- und Ausgabenkompetenz beispielsweise die kostenträchtige Entwicklung in der Agrarpolitik möglich gemacht, weil sich „keines der EG-Organen unmittelbar vor

10 In der letzten Verhandlungsrunde des GATT wurde vereinbart, daß durch Abschöpfungen nicht mehr die gesamte Differenz zwischen Weltmarktpreisen und Richtpreisen ausgeglichen werden darf.

11 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 3).

12 Eine Ausnahme bildet die Finanzierung der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Zur Finanzierung ihrer Aufgaben kann die Hohe Behörde/Kommission Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl erheben. Dabei kann sie die Bemessungsgrundlage und – innerhalb bestimmter Grenzen – die Höhe der Steuer selbst festsetzen. Vgl. D. Strasser (Anm. 7), S. 78.

13 Vgl. Rolf Caesar, Die jüngste Finanzreform (1988) und ihre Umsetzung, in: Dieter Biehl/Gero Pfennig (Hrsg.), Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn 1990, S. 25–56.

14 Vgl. F. Heinemann (Anm. 2), S. 19–23.

15 Die regressive Wirkung einer EU-Mehrwertsteuer wird auch im Europäischen Parlament als Problem gesehen. Wie bei allen Konsumsteuern wären die weniger wohlhabenden Bürger bzw. Regionen in besonderem Maße betroffen. Deshalb schlägt das Europäische Parlament einen Korrekturmechanismus vor, der die regressive Wirkung der Steuer ausgleichen soll. Dies ginge freilich wiederum zu Lasten der Transparenz.

16 Die Diskussion ist zusammenfassend dargestellt bei F. Heinemann (Anm. 2), S. 31–38.

den europäischen Wählern für die von ihnen mitzuvertretenden Belastungen zu verantworten hat“<sup>17</sup>.

Die Wünschbarkeit einer EU-Steuerhoheit ist unter Finanzwissenschaftlern jedoch umstritten. Befürchtet wird insbesondere ein Anwachsen des EU-Haushalts und damit der allgemeinen Steuerlast. Bei der Gestaltung der europäischen Finanzverfassung müsse nicht nur auf die Versorgung der Gemeinschaft mit hinreichenden Mitteln, sondern auch auf den Schutz der Steuerzahler „vor der Ausbeutung durch den Fiskus und überhöhten Kosten staatlichen Handelns“<sup>18</sup> geachtet werden. Eine EU-Steuerhoheit setze außerdem eine wirksame demokratische Kontrolle voraus, für die auf europäischer Ebene die Voraussetzungen fehlten.

---

## VI. Das Konzept der Nettositionen und der Korrekturmechanismus für Großbritannien

---

In den achtziger Jahren entwickelten sich Finanzierungsfragen zum größten Krisenherd der Gemeinschaft. Mit der Forderung nach einer Reduzierung ihrer Haushaltslast dominierte die britische Regierung jahrelang die europäische Tagesordnung<sup>19</sup>. Premierministerin Margaret Thatcher beklagte, daß Großbritannien zwar ein niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen besitze als der Gemeinschaftsdurchschnitt, aber dennoch wesentlich mehr in den Gemeinschaftshaushalt einzahle, als es aus Brüssel zurückbekomme. Hauptursache für dieses ‚britische Haushaltsproblem‘ war ein vergleichsweise kleiner und effizienter britischer Agrarsektor, der dazu führte, daß im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten nur wenig aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds an das Vereinigte Königreich gezahlt wurde. Da

17 Dieter Biehl/Horst Winter, Die EG-Finanzierung aus föderalistischer Perspektive, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Europa finanzieren – ein föderalistisches Modell, Gütersloh 1990, S. 21–132, hier S. 73.

18 Clemens Fuest, Zur Reform der EU-Fiskalverfassung, in: Manfred Streit/Stefan Voigt (Hrsg.), Europa reformieren. Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 166–178, hier S. 167.

19 Zum ‚britischen Haushaltsproblem‘ vgl. Paul Taylor, The Crisis over the Budget and the Agricultural Policy: Britain's Relations with her Partners in the late 1970s and early 1980s, in: ders., The Limits of European integration, London 1983, S. 231–268; Desmond Dinan, Ever Closer Union? An Introduction to the European Community, London 1994, S. 109–115.

Großbritannien viele Güter und Agrarerzeugnisse aus Drittstaaten bezog, führte es außerdem besonders hohe Einnahmen aus Zöllen und Abschöpfungen nach Brüssel ab. Die Vehemenz, mit der Thatcher ihre Forderung nach Entlastung vertrat, ging jedoch weniger auf die zur Debatte stehenden Summen als vielmehr auf die generell skeptische Haltung der britischen Regierung gegenüber dem Projekt der europäischen Integration zurück.

Das von der britischen Regierung vorgebrachte Argument, Großbritannien sei in einer unakzeptablen *Nettoposition*, befremdete die eher integrationsfreundlich eingestellten Mitgliedstaaten, die schon das Konzept der *Nettoposition* für unangemessen hielten. Die *Nettoposition* eines Mitgliedstaates errechnet sich aus der Differenz zwischen den Zahlungen, die er aus dem Gemeinschaftshaushalt erhält, und den Zahlungen, die er zum Gemeinschaftshaushalt beiträgt. Das Konzept war und ist deshalb äußerst umstritten, weil die Höhe der Zahlungen die Vor- und Nachteile einer EU-Mitgliedschaft nur sehr verzerrt wiedergibt. Zum einen profitieren die Mitgliedstaaten in vielfältiger Weise von ihrer Mitgliedschaft in der EU, die sich nicht in finanziellen Transfers niederschlägt, beispielsweise durch den Zugang zu Märkten<sup>20</sup>. Zum anderen können nicht alle Überweisungen in das Gebiet eines Mitgliedstaates als dessen Einnahmen gelten. Fördert die Gemeinschaft beispielsweise strukturpolitische Projekte wie den Ausbau des Athener Flughafens, fließt ein Teil der Gelder an die Mitgliedstaaten weiter, auf deren Gebiet die beauftragten Firmen ihre Steuern zahlen.

Die anderen Mitgliedstaaten sahen sich schließlich zum Nachgeben gezwungen. Nachdem schon von 1980 bis 1983 jeweils Ad-hoc-Ausgleichszahlungen an Großbritannien vereinbart worden waren, kam es auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Fontainebleau im Juni 1984 zu einer dauerhaften Regelung. In den „Schlußfolgerungen“ des Gipfeltreffens heißt es zwar, daß „die Ausgabenpolitik ... auf absehbare Zeit das wichtigste Mittel zur Lösung des Problems des Haushaltsungleichgewichts“ sei. Gleichzeitig wurde jedoch beschlossen, „daß jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit in den Genuß einer Korrekturmaßnahme gelangen

20 Vor allem die Industrien der nördlichen Mitgliedstaaten haben durch die Vollendung des Binnenmarktes ihre Exporte deutlich steigern können; vgl. Detlev Samland, Perspektiven der EU-Finanzverfassung und EU-Strukturpolitik, in: Rolf Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden 1997, S. 223–238, hier S. 224.

kann<sup>21</sup>. Obwohl der Beschluß von Fontainebleau die Offenheit des Korrekturmechanismus für alle Mitgliedstaaten vorsieht, waren die folgenden Durchführungsbestimmungen immer nur auf Großbritannien ausgerichtet. Ein kompliziertes Berechnungsverfahren stellt dabei sicher, daß Großbritannien zwei Drittel seiner ‚Nettozahlungen‘ von den anderen Mitgliedstaaten wieder erstattet bekommt. Mit dieser Lösung des britischen Beitragsproblems war der Weg wieder frei für neue integrationspolitische Impulse, allen voran das Binnenmarktprogramm, das bald darauf mit der Einheitlichen Europäischen Akte auf den Weg gebracht wurde.

In Brüssel ist man sich einig, daß der Korrekturmechanismus für Großbritannien seine Berechtigung verloren hat<sup>22</sup>. Obwohl die Agrarausgaben einen immer geringeren Teil des Haushalts ausmachen, bekommt das Vereinigte Königreich immer noch zwei Drittel aller Nettobeiträge, die es leistet, erstattet. Auch hat sich das Wohlstandsgefälle zwischen Großbritannien und anderen großen Beitragszahlern verringert. Bislang konnte die britische Regierung eine Reduzierung oder gar ein Auslaufen des Korrekturmechanismus, wofür ein einstimmiger Beschluß notwendig ist, allerdings verhindern.

## VII. Ein Korrekturmechanismus für die Bundesrepublik?

Während der Verhandlungen über das ‚britische Beitragsproblem‘ hatte auch in der deutschen Öffentlichkeit die Aufmerksamkeit gegenüber der eigenen Beitragslast zugenommen<sup>23</sup>. Der Deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung bereits 1985 (also unmittelbar nach der Einrichtung eines Ausgleichsmechanismus für Großbritannien) mit den Stimmen der Regierungskoalition aufgefordert, „mit allem Nachdruck darauf hinzuwirken, daß die Bundesrepublik Deutschland in den Genuß einer Korrekturmaßnahme kommt“<sup>24</sup>. Mit der Einführung des Korrekturmechanismus für Großbritan-

nien wurde die Bundesrepublik der bei weitem größte ‚Nettozahler‘ der Gemeinschaft<sup>25</sup>. Dieser Negativsaldo verschlechterte sich in den ersten Jahren nach der Vereinigung noch einmal erheblich. Durch überdurchschnittliche Wachstumsraten wurden Anfang der neunziger Jahre entsprechend hohe BSP-Eigenmittel abgeführt. Der deutsche Anteil an der Finanzierung der 1992 beschlossenen Erhöhung der Strukturmittel für Spanien, Portugal, Griechenland und Irland übertrifft außerdem die für die neuen Bundesländer erhaltenen Strukturmittel<sup>26</sup>. Während die Bundesrepublik ihrem Bruttosozialprodukt entsprechend zwischen einem Viertel und einem Drittel des Gemeinschaftshaushalts trägt, werden etwa 15 Prozent der Agrarausgaben und zwischen zehn und 14 Prozent der Ausgaben für Strukturpolitik in Deutschland ausgezahlt. Gleichzeitig war das Pro-Kopf-Einkommen der Bundesbürger infolge der Vereinigung zunächst gesunken. Zu Recht macht allerdings die Kommission darauf aufmerksam, daß die Entwicklung der Ausgaben (und damit der Nettosaldo) den von allen Mitgliedstaaten 1992 getroffenen Beschlüssen entspricht und daher keineswegs überraschend eingetreten ist. Auch hat das BSP pro Kopf in Deutschland inzwischen wieder fast das Niveau vor der Vereinigung erreicht und liegt damit deutlich über dem Gemeinschaftsdurchschnitt<sup>27</sup>.

In der Bundesrepublik haben allerdings die Stimmen, die mit Hinweis auf die Schlußfolgerungen von Fontainebleau eine Reduzierung der deutschen Beitragslast fordern, in den letzten Jahren merklich zugenommen. 1997 legte die Bundesregierung schließlich ein Modell vor, wonach die Nettobelastung eines Landes oberhalb einer politisch festzulegenden Grenze ‚gekappt‘ wird<sup>28</sup>. In der Zwischenzeit haben sich Schweden, Österreich und die Niederlande, die ebenfalls zu den Nettozahlern zählen, der deutschen Forderung angeschlossen.

25 Aus diesem Grund wurde der deutsche Anteil an der Finanzierung des britischen Korrekturmechanismus um ein Drittel reduziert.

26 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 3), S. 25.

27 Vgl. Fabio Colasanti, Neue Einnahmequellen für die EU?, in: R. Caesar (Anm. 20), S. 181–191, hier S. 184.

28 Vgl. Jürgen Stark, Finanzierung der Europäischen Union: Rückblick, Zwischenbilanz und Ausblick, in: Elmar Brok/Gerhard Memminger/Gero Pfennig/Günter Rinsche/Rudolf Seiters/Jürgen Stark (Hrsg.), Das Finanzsystem der EU: Neue Ansätze und Perspektiven, Sankt Augustin 1997, S. 23–34; ders., Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, in: Integration, 19 (1996), S. 159–163.

21 Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates über die 28. Tagung des Europäischen Rates in Fontainebleau am 25. und 26. Juni 1984, abgedruckt in: Europa-Archiv, 39 (1984), S. D 440–443, hier D 441.

22 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Anm. 3).

23 Vgl. Simon Bulmer/William Paterson, The Federal Republic of Germany and the European Community, Boston 1987, S. 67–71.

24 Bundestags-Drucksache 10/4185, S. 3.

In Brüssel werden dem deutschen Modell allerdings nur geringe Erfolgchancen eingeräumt. Schließlich muß jede Reform der Finanzverfassung einstimmig von den Staats- und Regierungschefs beschlossen und von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Bleibt ein Beschluß aus, gilt schlichtweg der bestehende Finanzierungsmodus weiter. Von einer Einigung sind die fünfzehn EU-Regierungen derzeit weit entfernt. Insbesondere die südlichen Mitgliedstaaten, allen voran Spanien, haben sich strikt gegen eine Zunahme ihrer Beitragslast ausgesprochen. Sie sehen die Osterweiterung ohnehin als einen Schritt, der insbesondere der Bundesrepublik zugute kommt. Darüber hinaus fürchten sie Einbußen infolge der geplanten Reform der Agrarpolitik. Spanien hat bereits deutlich gemacht, daß es nicht bereit ist, darüber hinaus noch zur Finanzierung einer Entlastung des Nettozahlers Bundesrepublik beizutragen.

Auf einem Sondergipfel im Frühjahr 1999 werden die Staats- und Regierungschefs unter anderem darüber beschließen, ob die Finanzverfassung der

EU einer Reform unterzogen wird. Der neuen Bundesregierung, die am 1. Januar 1999 für sechs Monate die Präsidentschaft in der Europäischen Union übernommen hat, kommt dabei die Rolle eines Moderators zu, die sich nicht leicht mit Forderungen nach einer eigenen Entlastung vereinbaren läßt.

Schon jetzt setzt allerdings die neue Bundesregierung andere Akzente als ihre Vorgängerin. Während die christlich-liberale Koalition eine Korrektur der Einnahmeseite für notwendig befand, hält die rot-grüne Koalition eine Reform der Ausgabenseite für aussichtsreicher. Im Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998 heißt es: „Die anstehende Neuregelung der EU-Finzen muß insbesondere durch Reformen auf der Ausgabenseite zu mehr Beitragsgerechtigkeit unter den Mitgliedstaaten führen.“<sup>29</sup>

29 Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, den 20. Oktober 1998 ([www.spde.de/politik/koalition/index.htm](http://www.spde.de/politik/koalition/index.htm), November 1998).

### **Ludger Kühnhardt: Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft und die AGENDA 2000**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/99, S. 3-11

Im Mittelpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 stehen die Entscheidungen im Zusammenhang mit der 1997 von der EU-Kommission vorgelegten AGENDA 2000. Dabei handelt es sich um ein ambitioniertes Reformpaket, das vor allem den Finanzrahmen der EU und die Organisation ihrer Strukturfonds berührt. Nur eine erfolgreich reformierte EU wird in der Lage sein, den beschleunigten Prozeß der Osterweiterung erfolgreich zu Ende zu führen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft muß sich sowohl in der Rolle des Koordinators bewähren als auch berechnete deutsche Interessen vertreten. Europas Selbstverständnis und Stellung in der Welt wird präziser als bisher definiert werden müssen. Die embryonalen Ansätze einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik reichen dazu unter keinen Umständen aus. Vor einem praktischen politischen Schub bedarf es einer konzeptionellen Weiterentwicklung der Anforderungen, die sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten für die Europäische Union ergeben könnten. Damit kann und muß schon heute begonnen werden. Es besteht die Sorge, daß aus dem Versuch einer Quadratur des Kreises wiederum nur ein halbherziges und ungenügendes Reformwerk erwachsen könnte.

### **Ernst-Otto Czempiel: Europa und die Atlantische Gemeinschaft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/99, S. 12-21

Mit dem Beginn der Europäischen Währungsunion am 1. Januar 1999 ändert sich die Machtfigur der Atlantischen Gemeinschaft. Die Dollardominanz geht zu Ende, der Euro wird zur gleichberechtigten Weltwährung. Der amerikanischen Handlungsfreiheit wird eine deutliche Grenze gezogen. Die Veränderung von Machtfiguren war historisch immer von bedeutenden Konflikten begleitet. Auf sie ist die Atlantische Gemeinschaft nicht vorbereitet; sie könnten sich durch den Generations- und Politikwechsel, der in Europa stattgefunden hat, noch verschärfen.

Für die Bearbeitung solcher Konflikte besitzt die Atlantische Gemeinschaft keine Organe. Zwar ist die NATO-Reform in Arbeit, versteht sich die Militärallianz immer mehr auch als politische Organisation. Zur Bearbeitung solcher Strukturkonflikte wird sie dennoch nicht imstande sein, ebenso wenig zur Einhegung der weltpolitischen Differenzen, die sich in der Atlantischen Gemeinschaft ausbreiten.

Amerika hat den 1995 erneut geäußerten Wunsch der Europäer nach einer Neuordnung der transatlantischen Beziehungen mit einer Verstärkung seiner hegemonialen Führungspolitik beantwortet. Sie spiegelt auch die politische Entscheidungsschwäche der Europäischen Union wider. In dieser Lage sollten sich die Vereinigten Staaten auf ein Verfahren besinnen, das sie 1945 und danach immer mit großem Erfolg benutzt haben: den Multilateralismus.

### **Klaus Stüwe: Der Staatenbund als europäische Option. Föderative Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/99, S. 22-31

Die Europäische Union bewegt sich hin zu einem Mehr an innerer Verfaßtheit. Wenngleich bis zur vollständigen Realisierung dieses Ziels noch ein weiter Weg zurückzulegen sein wird, so ist doch schon mit der Formulierung des Begriffs „Union“ die Richtung gewiesen: Die EU soll sich zu einer föderalen Ordnung entwickeln. Offen ist jedoch, welche Föderalismusvarianten für die künftige politische Gestalt Europas in Frage kommen: der Staatenbund, der Bundesstaat oder gar ein anderes, theoretisch erst noch zu definierendes Mehrebenensystem.

Der Beitrag analysiert zunächst einige klassische Modelle bündischer Staatsorganisationsformen. Unter diesem Gesichtspunkt wird dann die heutige föderale Gestalt der EU beleuchtet. Hieraus werden einige Schlußfolgerungen für die künftige Gestalt der Europäischen Union gezogen. Die Betrachtung führt zu der Folgerung, daß eine bundesstaatliche Struktur der EU derzeit keine politische Priorität darstellen kann. Das Mindestmaß an struktureller und institutioneller Gemeinsamkeit sowie an kultureller Homogenität, von dem Bundesstaaten leben, ist in Europa noch nicht auszumachen. Der demokratische Verfassungsstaat sollte deshalb vorerst das Fundament eines vereinten Europas bleiben. Die europäische Idee zielt nicht unbedingt auf den Verlust von Staaten, sondern darauf, alle europäischen Staaten zu Verfassungsstaaten zu machen und damit auf die Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu verpflichten. Als praktikable Strategie ist somit das Verbleiben im Staatenbund mit einer Optimierung der föderativen Gesamtstruktur anzusehen. Das Staatenbundsmodell läßt zugleich Spielraum für eine allmähliche Weiterentwicklung des europäischen Verbundsystems.

### **Wolfgang Wagner: Die Finanzverfassung der Europäischen Union. Entwicklung, Prinzipien und Reformdiskussion**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/99, S. 32-38

Die Finanzverfassung der Europäischen Union kombiniert Merkmale, wie sie für internationale Organisationen typisch sind, mit Charakteristika nationalstaatlicher Finanzverfassungen. So verfügt die EU über eigene Mittel, zu deren Zahlung die Mitgliedstaaten europarechtlich verpflichtet sind. Dies verleiht ihr ein gewisses Maß an finanzieller Autonomie. Eine eigene Steuerhoheit besitzt die EU jedoch nicht. Weiterhin sind die Mitgliedstaaten und nicht etwa Bürger oder Unternehmen die Zahlungsverpflichteten. Vorschläge für eine eigene EU-Steuer konnten sich bislang nicht durchsetzen.

Die EU finanziert sich zum einen aus Zöllen und Abschöpfungen, die beim Import landwirtschaftlicher Produkte aus Drittstaaten erhoben werden. Darüber hinaus tragen die Mitgliedstaaten ihrem Bruttosozialprodukt gemäß zum Unionshaushalt bei. Nach wie vor nimmt die gemeinsame Agrarpolitik den größten Teil des Haushalts in Anspruch. Allerdings ist ihr Anteil bereits deutlich gesunken. Stark zugenommen haben hingegen die Mittel für strukturpolitische Maßnahmen.

Durch die britische Regierung kam in den achtziger Jahren das Konzept der Nettopositionen auf die europäische Tagesordnung. Wegen der hohen Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik, von denen nur wenig nach Großbritannien zurückfließt, behauptete die britische Regierung, zu viel an den Gemeinschaftshaushalt zu zahlen. Allerdings geben die Zahlungen aus dem Haushalt in die Mitgliedstaaten die Vorteile einer Mitgliedschaft nur sehr verzerrt und unzureichend wieder. Nach langen Verhandlungen wurde ein Ausgleichsmechanismus für Großbritannien vereinbart. In letzter Zeit hat auch die deutsche Regierung gefordert, in den Genuß eines Korrekturmechanismus zu kommen. Die Chancen, sich mit dieser Forderung durchzusetzen, sind jedoch gering. Die neue Bundesregierung richtet ihr Augenmerk deshalb verstärkt auf eine Reform der Ausgabenseite, vor allem der Agrarpolitik.