18. Jg. / Januar '95

Z 7626 F

integration

1/95

Jahresregister 1994 in der Mitte des Heftes

Peter Hilpold
Makedonien und Griechenland: Belastungsprobe für die Europäische Union

Claus-Dieter Ehlermann
Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme

Oskar Niedermayer
Die Europawahl in der Bundesrepublik Deutschland im Kontext des Superwahljahres 1994

Arbeitskreis Europäische Integration – Tagungen und Mitteilungen
Europäische Union und Standortqualität – Zur europäischen Debatte zum Weißbuch (Jahreskolloquium 1994)

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT
DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT
DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

INHALT

Peter Hilpold
Makedonien und Griechenland: Belastungsprobe für die Europäische Union 1

Claus-Dieter Ehlermann
Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme..... 11

Oskar Niedermayer
Die Europawahl in der Bundesrepublik Deutschland im Kontext des Superwahljahres 1994 22

Forschungsbericht
Susanne Klunkert
„Erziehung zur Demokratie" und Europa nach 1989: Chancen für eine neue europäische Dimension? 31

Tagungen
Klemens Büscher
Deutschland und Ungarn – eine Beziehung von gesamteuropäischer Bedeutung..... 37

Andreas Maurer
Vertragskorrektur oder Strukturreform?..... 41

Arbeitskreis Europäische Integration
Dirk Hannowsky
Europäische Union und Standortqualität – Zur europäischen Debatte zum Weißbuch 45

Birgit Hanny und Birke Jantz
Die Wahl zum Europäischen Parlament 1994: Analyse, Bewertung, Zukunftsperspektiven..... 50

Christian Roth
Das Subsidiaritätsprinzip in der politischen Praxis..... 54

Die Tagungsplanung des AEI für 1995 60

Jahresregister „integration" 17. Jahrgang 1994

AUTORINNEN UND AUTOREN

Klemens Büscher M. A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Europa im Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz

Prof. Dr. Claus-Dieter Ehlermann
Generaldirektor, Europäische Kommission, Brüssel

Dirk Hannowsky Dipl.-Volkswirt
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Birgit Hanny stud. phil.
Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln

MMag. Dr. Peter Hilpold
Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Innsbruck

Birke Jantz stud. phil.
Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln

Susanne Klunkert D.E.A.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Politik, Bonn

Andreas Maurer Dipl. Pol., D.E.A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Bonn

Prof. Dr. Oskar Niedermayer
Institut für ökonomische Analysen politischer Systeme und Politikfeldanalysen am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin

Christian Roth M. A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Makedonien und Griechenland: Belastungsprobe für die Europäische Union

Peter Hilpold

Am 29. Juni 1994 hat der Europäische Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg die von der Europäischen Kommission beantragte Gewährung einer einstweiligen Verfügung gegen Griechenland abgelehnt. Mit dieser einstweiligen Verfügung hätte Griechenland gezwungen werden sollen, das Handelsembargo gegenüber Makedonien auszusetzen. Zwar wird das Hauptverfahren fortgesetzt, doch ist mit einem Urteil – mit ungewissem Ergebnis – erst in einem Jahr zu rechnen.[1] Dies bedeutet, daß Griechenland seinen wirtschaftlichen Druck auf die Republik Makedonien für einen Zeitraum fortsetzen kann, der sich für das Überleben dieses jungen Staates als kritisch erweisen kann. Seit 1991, dem Jahr der Staatswerdung, gingen Bruttosozialprodukt und Industrieproduktion Makedoniens jährlich um zweistellige Prozentzahlen zurück; für 1994 wird ein weiterer Rückgang um 15 bzw. 8 Prozent erwartet.[2] Die Überlebenschancen Makedoniens als unabhängiger Staat sind mit einer schweren Hypothek belastet. Dazu gesellt sich einmal der Balkan-Konflikt, der die Wirtschaftsbeziehungen über die Nordgrenze zum Erliegen gebracht hat und zum anderen der ethnisch Konflikt mit Albanien hinsichtlich der Gewährung von Minderheitenrechten für die starke albanische Volksgruppe, wodurch der Handelsverkehr im Westen beeinträchtigt wird. Das zwischen Solidaritätsgefühlen mit der ethnisch verwandten Nation, Expansionsbestrebungen und Expansionsbefürchtungen mehrfach gespaltene Verhältnis Bulgariens zu Makedonien scheint momentan zwar eher von einem positiven Grundton bestimmt zu sein, was sich in einer Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen äußert, doch können die für eine Neuorientierung des Außenhandels erforderlichen Infrastrukturen (zum Beispiel Straßen- und Eisenbahnverbindungen) nicht kurzfristig errichtet werden.[3] Damit bleibt Makedonien auf Gedeih und Verderb für die absehbare Zukunft auf ein kooperatives Verhalten Griechenlands angewiesen. Auf den ersten Blick völlig unverständliche Konfliktpunkte, die um Namensgebung, Fragen der „nationalen Ehre" und Staatssymbole kreisen, scheinen jedoch jede konsensuale Einigung auszuschließen.

Makedoniens Staatswerdung

Das Staatsgebiet des heutigen Makedoniens war in den letzten beiden Jahrtausenden Schauplatz derart vieler Bevölkerungsverschiebungen und -vermischungen, daß es als durchaus repräsentativ für den gesamten Balkan betrachtet werden kann.[4] Entsprechend vereint es auch die gesamte Komplexität und Dynamik dieser Region. In Abhängigkeit von der als Ausgangspunkt der Betrachtung gewählten Epoche kann praktisch jede benachbarte Nation originäre Ansprüche auf dieses Gebiet bzw. eine Stammesverwandtschaft mit der dortigen Bevölkerung geltend machen.

Historischer Ansatzpunkt für die Geschichtsschreibung des heutigen Staates Makedonien ist das Königreich der Makedonen. Durch Philipp II. (359–336 v. Chr.) wurde Makedonien zu einer regionalen Großmacht, durch Alexander den Großen (356–323 v. Chr.) zu einer Weltmacht. Im Jahre 146 v. Chr. wurde Makedonien zur römischen Provinz. Im Norden, um den Hauptort Scupi (Skopje) dominierte vorerst der lateinische Einfluß, im Süden um Saloniki

der griechische. Im 6. Jahrhundert begann die slawische Landnahme. Die Serben wurden später wiederum durch Albaner teilweise verdrängt. Seit 1371 war Makedonien Teil des Türkischen Reiches und die ethnischen Trennlinien wurden teilweise unkenntlich. Mit dem Zerfall des Osmanischen Reiches wurde die ethnische Identifikation zu einem bestimmenden Machtfaktor und besonders Bulgarien trug durch Kirche und Schulwesen in starkem Maße zum makedonischen „nation-building"[5] bei. Durch die 1893 gegründete IMRO (Innere Makedonische Revolutionäre Organisation) wurde der Staatsbildungsprozeß schließlich auch gewaltsam vorangetrieben. Eine territoriale Einheit mit der Bezeichnung „Makedonien" wurde – wenn auch nur als Gliedstaat – in der neueren Geschichte erstmals durch Tito geschaffen. Im Jahre 1944 wurde die sozialistische Republik Makedonien errichtet, mit welcher, Tito einmal die serbische Vormachtstellung im jugoslawischen Staatsverband schwächen und zum anderen implizite Gebietsansprüche auf das bulgarische Pirin-Makedonien und das griechische Ägäisch-Makedonien stellen wollte. Die jugoslawischen Hoffnungen auf Gebietserweiterungen zerschlugen bald an der Starrheit und Stabilität der vom Ost-West-Konflikt geprägten Nachkriegsordnung. Schließlich bildete sich ein Verhältnis des „geordneten Nebeneinander" von Griechenland und Jugoslawien heraus, wobei keiner der beiden Staaten Gebietsansprüche als realistische Option der nationalen Außenpolitik sah. Unbeachtet von der Weltöffentlichkeit vollzog sich jedoch innerhalb der sozialistischen Republik Makedonien ein „nation-building"-Prozeß, der zum Zeitpunkt des unerwarteten Auseinanderbrechens der „Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien" im Jahr 1991 nahezu abgeschlossen war. Damit war im Augenblick des Zerfalls Jugoslawiens ein neuer Akteur entstanden, der nun nach Abgrenzung und Anerkennung seiner Identität suchte.

Die Europäische Gemeinschaft und das Anerkennungsproblem

Gleich den übrigen aus dem Zerfall Jugoslawiens hervorgegangenen Neustaaten war Makedonien bestrebt, die Anerkennung der EG-Mitgliedstaaten zu erlangen. Diese versuchten, ihre Vorgangsweise in dieser Frage gemäß den Grundsätzen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zu koordinieren. Im Rahmen einer Sondersitzung der EG-Außenminister vom 16. Dezember 1991 wurden die diesbezüglichen Richtlinien erlassen, die unter anderem auf das Bestehen einer demokratischen Rechtsordnung, die Übernahme der „angemessenen internationalen Verpflichtungen" und die Verpflichtung nach Treu und Glauben zu einer friedlichen Vorgehensweise und zu einem Verhandlungsprozeß abstellten. Speziell für Makedonien und auf Veranlassung Griechenlands wurde jedoch auch folgender Schlußpassus angenommen: „Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten verlangen vor einer Anerkennung ferner, daß sich jede jugoslawische Republik verpflichtet, verfassungmäßige und politische Garantien zu beschließen, die sicherstellen, daß sie keine Gebietsansprüche gegen einen benachbarten Gemeinschaftsstaat hat und keine feindlichen Propagandaaktivitäten gegen einen benachbarten Gemeinschaftsstaat unternehmen wird, einschließlich des Gebrauchs einer Bezeichnung, die Gebietsansprüche impliziert." Aus der Bestimmung des Art. 49 der Verfassung von Makedonien, wonach sich die Republik „um die Lage und die Rechte derjenigen Personen in den Nachbarländern kümmert, die zum makedonischen Volk gehören" las nämlich im besonderen Maße Griechenland ein territoriales Expansionsbestreben bzw. einen Protektionsanspruch gegenüber der Bevölkerung Nordgriechenlands heraus. Um den von der Europäischen Gemeinschaft gesetzten Anerkennungsbedingungen zu genügen, nahm Makedonien schon am 6. Januar 1992 eine Verfassungsänderung an. Danach verzichtete Makedonien im Art. 3 nunmehr ausdrücklich auf territoriale Ansprüche gegen Nachbarstaaten.

Grenzveränderungen sollten nur mehr nach Maßgabe der Verfassung freiwillig und in Übereinstimmung mit den international anerkannten Normen möglich sein. Art. 49 wurde um folgende Bestimmung ergänzt: „Die Republik mischt sich nicht in die souveränen Rechte anderer Staaten und ihre Angelegenheiten ein." Dementsprechend gelangte die mit der Prüfung der Anerkennungsersuchen betraute und aus fünf Verfassungsrichtern bestehende Schiedskommission (die sogenannten Badinter-Kommission) in ihrem Gutachten Nr. 6[6] zum Schluß, daß Makedonien die für die Anerkennung gesetzten Bedingungen erfülle. Dennoch konnte sich die Europäische Gemeinschaft – vor allem aufgrund des Widerstandes Griechenlands – vorerst nicht zu einer Anerkennung Makedoniens durchringen.[7] Während die Staatlichkeit und Völkerrechtssubjektivität Makedoniens als Faktum auch von Griechenland nicht bestritten werden konnte[8], sollte die Verweigerung der Anerkennung Makedonien isolieren und politisch und wirtschaftlich in die Knie zwingen.

Die Haltung der Europäischen Gemeinschaft gegenüber der Makedonienfrage wurde zusehends mehr von Griechenland bestimmt. Der prioritären Bedeutung dieser Frage in der griechischen Innenpolitik wurde schließlich auch von der Europäischen Gemeinschaft Rechnung getragen. Die EG-Außenminister einigten sich im April 1992 anläßlich ihres Treffens in Dumarres darauf, keine weitere Teilrepublik des ehemaligen Jugoslawiens anzuerkennen, wenn nicht alle Beteiligten (also auch Griechenland) einverstanden sind.[9] Inhaltlich bestätigt wurde diese Position anläßlich des EG-Außenminister-Treffens im nordportugiesischen Guimaraes am 2. Juni 1992, als man sich darauf einigte, die ehemals jugoslawische Republik Makedonien in ihren bestehenden Grenzen als souveränen und unabhängigen Staat anzuerkennen, „und zwar unter einem Namen, der von allen betroffenen Parteien akzeptiert werden kann"[10]. Auch anläßlich des Treffens der 12 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft in Lissabon vom 27. bis zum 29. Juni 1992 gelang es Griechenland, ein Festhalten der Europäischen Gemeinschaft an dieser Regelung zu erreichen. Eine Anerkennung solle nur unter einem Namen erfolgen, „der nicht die Bezeichung Makedonien beinhaltet"[11]. Am 7. April 1993 befürwortete der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 817 die Aufnahme Makedoniens in die UNO unter der vorübergehenden Bezeichnung „Die ehemalige jugoslawische Republik Makedonien"[12] und die Zustimmung der Generalversammlung folgte am 8. April. Wenn mit der Aufnahme in die UNO alleine auch noch keine Anerkennung durch die einzelnen UN-Mitgliedstaaten verbunden ist[13], so hatte Griechenlands Politik der Druckausübung durch politische Isolierung dadurch jedoch sicherlich einen schweren Rückschlag erlitten. Spätestens aber seit der Anerkenung Makedoniens durch sechs Staaten der Europäischen Union im Dezember 1993 und der Anerkennung durch die USA am 8. Februar 1994 wurde für Griechenland deutlich, daß es eine härtere Gangart einschlagen mußte, wollte es in dieser Frage keinen völligen Gesichtsverlust erleiden.

Die Position Griechenlands

Angesichts allein schon des militärischen Ungleichgewichts (einer griechischen Armee von 170.000 Mann steht eine makedonische Kleinarmee von 10.000 Mann gegenüber) kann die griechische Reaktion im wesentlichen nur aus einer historischen Perspektive erklärt werden, wobei die geradezu eine Erbfeindschaft darstellende Gegnerschaft mit der Türkei und die türkische Zypern-Invasion des Jahres 1974 traumatische Erfahrungen für jeden Durchschnittsgriechen darstellen. Die über viele Jahrhunderte der Unterdrückung entstandene Feindschaft zur Türkei und die als allgegenwärtig empfundene militärische Bedrohung tun

ein übriges, der Bindung an historische Symbole und Ahnenfolge geradezu religiös-mythische Bedeutung zukommen zu lassen. In der Abgrenzung ihrer geschichtlichen und kulturellen Identität zeigen sich alle Nationen empfindlich, um so mehr jedoch jene, die sich einer akuten Existenzbedrohung ausgesetzt sehen. Das unerwartete Entstehen eines Neustaates im Norden, der selbst verzweifelt bemüht, die eigene Identität abzugrenzen, einen Ahnenstreit auslöst, mußte deshalb auf eine höchst ausgeprägte Empfindlichkeit stoßen. Makedonien muß sich dabei zudem vorwerfen lassen, mit der verfassungsrechtlichen Festschreibung seiner Schutzaufgabe für das makedonische Volk im benachbarten Ausland und in der Wahl seiner Staatssymbole (dem Stern von Vergina) nicht besonders geschickt gehandelt zu haben. Die griechische Reaktion wird in ihrer Intensität aber erst dann vollumfänglich verständlich, wenn man zudem die besondere innenpolitische Situation der letzten Jahre in Griechenland berücksichtigt.

Konfrontiert mit einer schweren wirtschaftlichen Krise, versuchte die konservative Regierung Mitsotakis im Herbst 1994 die Aufmerksamkeit auf die Makedonien-Thematik zu lenken. Anders als hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation konnten zu diesem Thema sowohl von der Regierung als auch von der Opposition in der politischen Auseinandersetzung „einfache Lösungen" präsentiert werden und nun setzte ein sich gegenseitiges Überbieten in Härtebekundungen ein. Außenpolitisch tat sich die Regierung Mitsotakis aber schwer, ihre Politik der Härte zu rechtfertigen und schließlich akzeptierte man den provisorischen Namenskompromiß „Die ehemalige jugoslawische Republik Makedonien" für die Aufnahme in die UNO-Generalversammlung. Dies bot wiederum der sozialistischen Opposition unter Andreas Papandreou einen willkommenen Anlaß, der Regierung zu große Kompromißbereitschaft vorzuwerfen. Ein erneuter Generalstreik am 18. März 1993 und die Gründung einer Oppositionspartei durch Antonis Samaras, dem früheren Außenminister in der Regierung Mitsotakis, der sich als außenpolitische Priorität das Zypern- und das Makedonienproblem sowie den Schutz der griechischen Minderheit in Albanien setzte[14], brachten die Regierung weiter unter Zugzwang. Inzwischen wurden 1000 Blauhelme in Makedonien stationiert, was die unmittelbare Gefahr eines militärischen Eingreifens der Nachbarstaaten stark reduzierte. Innenpolitisch trug die aufgeheizte Stimmung in der Makedonien-Frage schließlich maßgeblich zum Sturz der Regierung Mitsotakis bei. Am 6. September 1993 hatte Samaras seine Anhänger in der Regierungspartei unter anderem unter Hinweis auf den „nationalen Verrat" im Hinblick auf Makedonien[15] zum Rückzug aus der Regierung aufgefordert und damit eine Regierungkrise ausgelöst. Der Führer der Panhellenischen Sozialistischen Bewegung (PASOK) kündigte bereits während des Wahlkampfes eine härtere Gangart gegenüber Makedonien an und erzielte anläßlich der vorgezogenen Parlamentswahlen einen überwältigenden Wahlerfolg . Dieser somit hauptsächlich aus der Dynamik der innenpolitischen Auseinandersetzung erklärbare Aufschaukelungsprozeß führte dazu, daß die neue griechische Regierung zu Beginn des Jahres 1994 eine in der Makedonien-Frage weitgehend geschlossene Bevölkerung hinter sich hatte, daß aber andererseits außenpolitisch wenig Handlungsspielraum verblieb.

Am 16. Februar 1994, also zu einem Zeitpunkt als es die Ratspräsidentschaft führte, verhängte Griechenland ohne Absprache mit den anderen EU-Staaten ein Handelsembargo gegenüber Makedonien. Diese Vorgangsweise führte in der Europäischen Union zu heftiger Kritik, zuerst durch den Ministerrat (am 21. 2. 1994) und daraufhin durch das Europa -Parlament (am 10. 3. 1994). Am 27. März forderten die Außenminister der Europäischen Union Griechenland auf, das Handelsembargo aufzuheben, doch eine Demonstration in Thessaloniki, an der sich über eine Million Griechen beteiligten, setzte der Regierung klare politische Prioritäten.

Nachdem die von EU-Kommissar Hans van den Broek gesetzte Frist vom 13. April für die Aufhebung des Embargos ergebnislos verstrichen war, beschloß die Kommission noch an jenem Tag unter Berufung auf Art. 225 des EG-Vertrages die Klageerhebung vor dem Europäischen Gerichtshof, wobei vorerst eine einstweilige Verfügung erwirkt werden sollte. Am 29. Juni 1994 lehnte der Europäische Gerichtshof eine einstweilige Verfügung zur Aufhebung des Handelsembargos ab. Das diesbezügliche Verfahren erlaubt einen interessanten Einblick in die völkerrechtliche und gemeinschaftliche Problematik von Embargomaßnahmen.

Das Handelsembargo und das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof

Völkerrechtliche Aspekte von Embargomaßnahmen

Das Handelsembargo wird als diskriminierende ein- oder mehrseitige Beschränkung der Ein- oder Ausfuhr von Waren, Rohstoffen, Technologie, Kapital oder Dienstleistungen in oder aus einem Land oder einer Gruppe von Ländern aus politischen oder sicherheitspolitischen Gründen definiert [16], wobei die Zielsetzung verfolgt wird, den betreffenden Staat durch Vorenthaltung von Wirtschaftsgütern zu schwächen oder zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen.[17]

Embargomaßnahmen können einmal als vom Sicherheitsrat nach Art. 41 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) beschlossene Boykottmaßnahmen getroffen werden, und zwar in Form einer vollständigen oder teilweisen Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen.[18] Entsprechende Boykottmaßnahmen können vom Sicherheitsrat aber auch nur auf der Grundlage des Art. 39 SVN empfohlen werden.[19] Die Durchführung der Maßnahmen obliegt auf jeden Fall den Mitgliedstaaten, wobei zur Überwachung Organe eingesetzt werden können.[20] Praxis und Literatur stimmen weitgehend darin überein, daß auch von einzelnen Staaten individuell getroffene Embargomaßnahmen grundsätzlich zulässig sind, soweit keine sonstigen neutralitätsrechtlichen oder vertraglichen Verpflichtungen entgegenstehen.[21] Während es nicht möglich ist, Embargos als Verletzungen des Gewaltverbots zu qualifizieren, da dieses sich auf Waffengewalt beschränkt und auch nicht von „wirtschaftlicher Aggression" gesprochen werden kann, da es keine völkerrechtliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit gibt[22], stellt sich die Frage der Zulässigkeit von Embargomaßnahmen, wenn sie schwere Auswirkungen auf die Innenpolitik des betroffenen Staates haben, wenn von ihnen eine besondere Zwangswirkung ausgeht oder wenn die verfolgten Ziele insgesamt völkerrechtswidrig sind.[23] Wird das Embargo dazu benutzt, um etwas zu erzwingen, worauf der eine solche Maßnahme verhängende Staat keinen Rechtsanspruch hat, so liegt eine Intervention im Sinne der „Friendly-Relations-Deklaration"[24] vor.[25] In der Regel wird ein Embargo bloß als Retorsion, d. h. als „unfreundlicher Akt" zu qualifizieren sein, der sich gegen einen ebensolchen Akt eines anderen Staates richtet und zudem im rechtsfreien Raum Platz greift.[26]. Griechenland qualifizierte das Embargo als Gegenmaßnahme.[27] Unter Gegenmaßnahme versteht man laut dem Entwurf der ILC zur Staatenverantwortlichkeit[28] Repressalien. Die Dimension des Handelsembargos gegen Makedonien, das nicht nur – wie jedes Embargo – auf die wirtschaftliche Schwächung dieses Staates gerichtet ist, sondern seine Existenz gefährdet und die Tatsache, daß Griechenland auf elementare Bestandteile der staatlichen Souveränität Makedoniens (Namen, Verfassungsbestimmungen, Staatssymbole) Einfluß nehmen will, rücken die griechischen Maßnahmen in die Nähe einer (unzulässigen) Intervention. Eine Einordnung des Handelsembargos gegen Makedonien unter den Rechtsbegriff der Repressalie erscheint nicht

nur deshalb als problematisch, da keine Proportionalität in der Rechtsverletzung feststellbar ist, sondern da es möglicherweise überhaupt an einem vorausgegangenen makedonischen Unrecht fehlt.

Es besteht somit ein erster Anschein für ein durch die Embargomaßnahmen bewirktes völkerrechtliches Unrecht[29]. Da die Aussichten Makedoniens, jemals in einem kontradiktorischen gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Verfahren seine Position gegenüber jener Griechenlands abwägen zu können, äußerst gering sind, die Durchsetzung einer allenfalls positiven Entscheidung noch schwieriger zu bewerkstelligen wäre und Selbsthilfemaßnahmen aufgrund des ungleichen Kräfteverhältnisses von vornherein ausgeschlossen sind, bietet der völkerrechtliche Rahmen kaum kurzfristig effektive Behelfe. In diesem Sinne stellt die Existenz der Rechtsordnung der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaft einen besonderen Glücksfall für Makedonien dar, da diese im eigenen institutionellen Interesse über die Durchlässigkeit der Grenzen wacht, was im Reflexwege Makedoniens wirtschaftliches Überleben sichern kann. Allein wirtschaftliche Gesichtspunkte werden jedoch für eine für Makedonien günstige Entscheidung nicht ausreichen und es bleibt abzuwarten, inwieweit der Europäische Gerichtshof bereit ist, in seiner Entscheidungsfindung auch politische Gesichtspunkte heranzuziehen bzw. zu beurteilen.

Gemeinschaftsrechtliche Aspekte von Embargomaßnahmen

Die diffizilen gemeinschaftsrechtlichen Probleme, die die Sanktionsmaßnahmen gegen Makedonien aufwerfen, sind in erster Linie darauf zurückzuführen, daß Embargomaßnahmen genau an der Grenze zwischen Handels- und Außenpolitik einzuordnen sind.[30] Art. 113 EGV begründet nicht nur eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Kooperation auf dem Gebiet der Handelspolitik, sondern eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft zur Gestaltung der Handelspolitik.[31] Die Europäische Kommission vertritt deshalb schon seit langem die Auffassung, daß Embargomaßnahmen aufgrund der Zuhilfenahme handelspolitischer Instrumente unter Art. 113 fallen. Unter Berücksichtigung des Umstandes, daß Embargomaßnahmen eine ausschließlich außenpolitische Zielsetzung aufweisen, vertraten in der Vergangenheit der Rat und einige Mitgliedstaaten aber die Ansicht, daß dafür nur die Mitgliedstaaten zuständig seien.[32] Instrumenteller und zielorientierter Ansatz standen sich also gegenüber.[33] Seit 1982 entwickelte sich eine vom Rat gestützte Gemeinschaftspraxis, die mit der Festlegung der Gemeinschaftskompetenz eine Annäherung an den instrumentellen Ansatz bedeutete, was sich anläßlich der Embargomaßnahmen gegen die UdSSR aufgrund der Afghanistan- und Polen-Krise (1980 bzw. 1982) aber auch anläßlich der Maßnahmen gegen Argentinien im Falkland-Konflikt (1982) und gegen den Irak (1991) äußerte.[34]. Embargomaßnahmen wurden nunmehr aufgrund von Verordnungen nach Art. 113 getroffen, wobei zuvor politische Beschlüsse im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit ergangen waren. Mit Art. 228 a hat diese Praxis nunmehr Eingang in das positive Recht der Europäischen Union gefunden. Als erster Schritt für eine solche Maßnahme erfolgt eine sicherheitspolitische Abstimmung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei wird ein gemeinsamer Standpunkt festgelegt (Art. J.2 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union – EUV) oder eine gemeinsame Aktion festgelegt (Art. J.3 Abs. 1 EUV). Die gemeinsamen Aktionen sind für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen verbindlich (Art. J.3 Abs. 34 EUV). Kompetenzgrundlage für das Embargo selbst ist Art. 113 EGV. Ein gemeinsamer Standpunkt oder eine gemeinsame Aktion, die im Rahmen

der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossen worden sind, können nach Art. 228a durch den Rat im Wege einer Sofortmaßnahme umgesetzt werden. Während für die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes oder den Beschluß einer gemeinsamen Aktion Einstimmigkeit erforderlich ist, beschließt der Rat eine Sofortmaßnahme auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit. Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs werden auf der Grundlage des Art. 73 g Abs. 1 getroffen.

Die Bestimmungen nach den Art. 228a, 113 und 73g lassen jedoch die Kompetenz nach Art. 224 unberührt. Danach kann ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden Spannung oder in Erfüllung internationaler Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung des Friedens bzw. der Sicherheit autonom Embargomaßnahmen setzen. Damit stellt sich die Frage der Abgrenzung dieser autonomen Handlungsbefugnis zur gemeinschaftlichen. Überwiegend wird Art. 224 so interpretiert, daß er ein fallweises Abweichen von anderen Vertragsbestimmungen erlaubt.[35] Ob ein gemeinschaftliches oder ein autonomes Vorgehen geboten ist, bestimmt sich nach der jeweiligen Sachlage. Während man in der Regel davon ausgehen kann, daß aufgrund des hohen Integrationsgrades der Gemeinschaft die Verletzung der Rechtsposition eines Mitgliedstaates durch einen Drittstaat unmittelbar auch die Gemeinschaft verletzt[36], stellt die Kommission im vorliegenden Fall die Existenz der sicherheitspolitischen Tatbestandsvoraussetzungen überhaupt in Frage.

Das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof

Laut Art. 225 Abs. 2 kann die Kommission den Europäischen Gerichtshof in Abweichung von dem in den Artikeln 169 und 170 vorgesehenen Verfahren unmittelbar anrufen, wenn sie der Auffassung ist, daß ein anderer Mitgliedstaat die in Artikel 224 vorgesehenen Befugnisse mißbraucht. Prima facie verstoßen die Embargomaßnahmen Griechenlands in offenkundiger Form gegen bestehendes EU-Recht, so gegen Art. 113 Abs. 1 über die gemeinsame Handelspolitik, gegen die Verordnung Nr. 2603/69 vom 20. Dezember 1969 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung[37], gegen die gemeinsame Einfuhrregelung laut Verordnung Nr. 288/82 vom 5. Februar 1982[38], gegen die Einfuhrregelung gegenüber Produkten aus den jugoslawischen Nachfolgestaaten[39] und gegen das gemeinschaftliche Versandverfahren[40]. Zu prüfen ist hier allerdings, ob ein Anwendungsfall für eine Überlagerung dieser Bestimmungen durch Art. 224 EGV vorliegt. Die Kommission war gegenteiliger Ansicht und brachte eine Vertragsverletzungsklage auf der Grundlage des Art. 225 ein. Zusätzliche Komplexität erhält der Fall dadurch, daß die Kommission zudem beim Europäischen Gerichtshof eine einstweilige Verfügung nach Maßgabe des Art. 186 EGV und Art. 83 der Verfahrensordnung beantragte, mit welcher Griechenland bis zum Ergehen des Urteils in der Hauptsache aufgetragen werden sollte, die am 16. Februar 1994 getroffenen Embargomaßnahmen auszusetzen.

Gleich von vornherein abgewiesen wurde der Einwand Griechenlands, einstweilige Verfügungen seien im Zusammenhang mit Art. 225 EGV nicht vorgesehen und deshalb unzulässig. Der EuGH wies darauf hin, daß im Gegenteil Art. 186 EGV keine Ausnahmen vorsehe.[41] Gemäß Art. 83 § 2 der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs sind für eine einstweilige Verfügung die Dringlichkeit der Maßnahme nachzuweisen sowie die Umstände zu belegen, die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht eine prima-facie-Rechtfertigung

(fumus boni juris) für die beantragte Verfügung darstellen. Hinsichtlich des fumus boni juris sind nach Ansicht der Kommission die Anwendungsvoraussetzungen des Art. 224 nicht gegeben. Die Kommission wies darauf hin, daß die drei Notstandssituationen des Art. 224 keine extensive Interpretation zuließen, hinsichtlich der Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen restriktiv auszulegen seien und eine Konsultationsverpflichtung begründeten. Die ergriffenen Maßnahmen könnten weder mit Argumenten der inneren noch der äußeren Sicherheit gerechtfertigt werden. Griechenland habe weder einen Nachweis erbracht, daß die Auseinandersetzung mit Makedonien eine schwerwiegende Gefährdung der inneren verfassungsmäßigen Ordnung darstelle noch daß von dem Makedonien vorgeworfenen Verhalten eine Kriegsgefahr ausgehe. Die Berufung auf Art. 224 sei somit mißbräuchlich[42]. Griechenland wies darauf hin, daß das Vorliegen des fumus boni juris vom Antragsteller nachgewiesen werden müsse und für diesen Nachweis nicht generell auf das Verfahren in der Hauptsache Bezug genommen werden darf. Die weitgehend politische Natur bringe es mit sich, daß sich dieser Sachverhalt der Entscheidungsfindung des Europäischen Gerichtshofs entziehe.[43] Der Europäische Gerichtshof betonte, daß die Überprüfung der Frage, ob die Anwendungsvoraussetzungen des Art. 224 gegeben sind bzw. ob eine mißbräuchliche Berufung auf diesen Artikel vorliegt, die Lösung komplexer rechtlicher Fragestellungen erfordere und unter anderem die Bestimmung der Reichweite der rechtlichen Kontrolle nach Art. 225 Abs. 2 erfordere. Die Argumente der Kommission sprächen aber für das Vorliegen eines fumus boni juris für den Erlaß der beantragten einstweiligen Verfügung.

Damit blieb noch die Frage der Dringlichkeit zu klären. Die Kommission begründete das Vorliegen eines Dringlichkeitsfalls mit Hinweis auf die offenkundige und schwere Beeinträchtigung der gemeinsamen Handelspolitik, der Freiheit des Warenverkehrs und des Funktionierens des Binnenmarktes[44]. Der Europäische Gerichtshof konnte jedoch keine offenkundige Verletzung des Gemeinschaftsrechts feststellen und unterstrich, daß die Behauptung der mißbräuchlichen Berufung auf Art. 224 eine nähere Überprüfung erfordere. Desweiteren wies die Kommission darauf hin, daß die griechischen Sanktionsmaßnahmen grundsätzliche, vom Europäischen Rat vorgegebene politische Leitlinien in bezug auf das Verhältnis zu Makedonien verletzten. Der EuGH meinte dagegen, daß selbst unter der Annahme, daß er zur Beurteilung dieser politischen Fragestellung zuständig sei, einer Entscheidungsfindung eine Vertiefung der Untersuchung vorausgehen müsse, da ansonsten der Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache präjudiziert würde. Die Kommission führte weiterhin an, daß durch die Sanktionsmaßnahmen die Wirtschaftstreibenden der Gemeinschaft geschädigt würden, führte aber dazu keine näheren Angaben an. Griechenland führte zu diesem Punkt an, daß selbst wenn man annehmen würde, daß der gesamte Handel der Gemeinschaft mit Makedonien über Griechenland erfolge, durch die Embargomaßnahmen nur 0,067 Prozent der Gemeinschaftsausfuhr und 0,048 Prozent der Gemeinschaftseinfuhr betroffen wären. Auch in diesem Punkt folgte der Europäische Gerichtshof der griechischen Position. Schließlich verwies die Kommission noch auf die Schädigung Makedoniens. Der Europäische Gerichtshof sah eine solche zwar auch als erwiesen an, machte aber deutlich, daß die für eine einstweilige Verfügung geforderte Dringlichkeit nach Maßgabe der durch die Art. 224 und 225 EGV geschützten Interessen zu beurteilen sei. In diesem Zusammenhang könne vom Europäischen Gerichtshof nicht der Schutz von Drittstaatsinteressen verlangt werden. Art. 225 EGV diene dem Schutz der Interessen der Gemeinschaft. Der Antrag auf einstweilige Verfügung müsse also abgelehnt werden.

Schlußbemerkungen

Das Verfahren in der Hauptsache wird fortgesetzt, dürfte aber wahrscheinlich noch ein Jahr dauern. Es wird Gelegenheit geben, wichtige Fragestellungen hinsichtlich der Befugnis der Mitgliedstaaten zu autonomen Embargomaßnahmen zu beleuchten und generell die Reichweite der in Art. 224 vorgesehenen Ausnahmebestimmungen abzuklären. Nicht zuletzt wird auch die Frage zu klären sein, wie weit die politische Ermessenskontrolle, die der Europäische Gerichtshof in einer Art Schiedsrichterrolle ausübt[45], reichen kann. Wenn in der Zwischenzeit keine politische Lösung des zugrunde liegenden Streitfalls gefunden wird, wird der Fortbestand des jungen Staates Makedonien einer enormen Belastungsprobe ausgesetzt, die die Sicherheitsinteressen der Europäischen Union berühren dürfte. Auf der Grundlage der – notgedrungenermaßen – vorwiegend über die Rechtsbestimmungen der „ersten Säule" der Europäischen Union geführten Diskussion konnte der Europäische Gerichtshof in diesem Verfahrensabschnitt aber nicht anders entscheiden.

Anmerkungen

1. Vgl. „Keine einstweilige Verfügung gegen Athen", in: Neue Zürcher Zeitung vom 2. Juli 1994.
2. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 11. März 1994, zitiert nach Archiv der Gegenwart vom 18. April 1994.
3. In den letzten Monaten war zwischen diesen beiden Staaten unter anderem eine Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation, die Errichtung einer direkten Telekommunikationsverbindung und die Verbindung der Eisenbahnnetze vereinbart worden.
4. Vgl. P. Hilpold, „Die Makedonienfrage", in: europa ethnica 3 (1993), S. 113–120.
5. Zum „nation-building"-Prozeß in Makedonien vgl. S. Troebst, „Makedonische Antworten auf die ‚Makedonische Frage' 1944–1992: Nationalismus, Republiksgründung, nation building", in: Südosteuropa 3–4, S. 423ff.
6. Abgedruckt unter anderem in: Österreichische außenpolitische Dokumentation, Sonderdruck Jugoslawische Krise, 1992, S. 307 ff.
7. Interessanterweise blieb Kroatien, das nach Befinden der Badinter-Kommission die Anerkennungserfordernisse zum damaligen Zeitpunkt noch nicht erfüllte (vgl. Gutachten Nr. 5) die Anerkennung nicht versagt.
8. Zu den Wirkungen der Anerkennung im modernen Völkerrecht vgl. P. Hilpold, „Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan", in: Archiv des Völkerrechts 4 (1993), S. 387–408.
9. Vgl. P. Giakoumis, „Hellas und die Makedonische Frage", in: Südosteuropa 7–8 (1992), S. 458.
10. Vgl. Archiv der Gegenwart vom 11. 5. 1992, S. 36740.
11. Vgl. die Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Lissabon am 26. und 27. 6. 1992, in: Europa-Archiv 15 (1992), D 487–499.
12. Vgl. Archiv der Gegenwart vom 8. 4. 1993, S. 37738.
13. Zu diesbezüglichen Vorschlägen vgl. P. K. Menon, „The Problem of Recognition in International Law: Some Thoughts on Community Interest", in: Nordic Journal of International Law, 1990, S. 263 mit weiteren Nachweisen.
14. Vgl. Archiv der Gegenwart vom 12. 7. 1993
15. Vgl. Archiv der Gegenwart vom 10. 10. 1993, S. 38270ff.
16. Vgl. K. Ipsen, a.a.O., S. 349.
17. Ebenda
18. Vgl. J. Frowein, „Kapitel VII. Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffsverhandlungen", in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, 1991, S. 559–635, hier: S. 579.
19. Vgl. J. Frowein, a.a.O., S. 585.
20. Ebenda
21. Vgl. B. Lindemeyer, „Das Handelsembargo als wirtschaftliches Zwangsmittel der staatlichen Außenpolitik", in: RIW 1 (1981), S. 10–23, hier: S. 16.
22. Vgl. B. Lindemeyer, a.a.O., S. 16.
23. Vgl. K. Ipsen, a.a.O., S. 551.
24. Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2625 (XXV), vom 24. 10. 1970.
25. Vgl. A. Verdross, B. Simma, „Universelles Völkerrecht", Berlin 1984, S. 301.

26. Vgl. K. Zemanek. „Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit und die Sanktionen im Völkerrecht", in: Östereichischen Handbuch des 6. Völkerrechts, 1991, S. 430.

27. Vgl. Memorandum der griechischen Regierung an die Europäische Kommission zur Begründung des Handelsembargos gegen die Frühere Jugoslawische Republik Mazedonien vom 26. Februar 1994, abgedruckt in: Europa-Archiv 9 (1994), D 296.

28. Zum letzten Entwurf des Jahres 1993 siehe: Report of the International Law Commission on the work of its forty-fifth session, UN GAOR, 48th Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/48/10 (1993). Von dieser Definition werden Retorsionen oder reziproke Maßnahmen nicht erfaßt. Vgl. O. Schachter, „Editorial Comments – Dispute Settlement and Countermeasures in the International Lay Commission", in: AJIL 3/1994, S. 471–477 (FN. 4). Einen anderen Ansatz zur Definition der Gegenmaßnahme, der sich jedoch mit dem hier gewählten Ansatz nicht deckt, wählt Zemanek, wenn er die Gegenmaßnahme als Beantwortung eines Unrechts mit der Verletzung einer spiegelgleichen Pflicht definiert und damit der Gegenmaßnahme einen eigenständigen Platz neben der Retorsion und der Repressalie einräumt. Vgl. K. Zemanek, a.a.O.

29. Skeptisch allerdings hinsichtlich der praktischen Möglichkeit, eine solche Intervention auch rechtlich festzustellen K. G. Kausch, „Embargo", in EPIL 8/1985, S. 169–174 (172).

30. Vgl. R. Kampf, „Artikel 113 EWG-Vertrag als Grundlage für Embargomaßnahmen seitens der EWG", in: RIW 10 (1989), S. 792.

31. Vgl. R. Geiger, „EG-Vertrag – Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft", München 1993, Art. 113, Rz. 7.

32. Vgl. Ch. Vedder, Kommentar zu Art. 113 EWGV, in: E. Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1986.

33. Vgl. P. J. Kuyper, „International Legal Aspects of Economic Sanctions", in: H. v. Sarcevic, Houtte, (Hrsg.). Legal Issues in international trade, 1990, S. 145–175, hier: S. 167.

34. Vgl. Ch. Vedder, a.a.O., Rz 58.

35. Vgl. Ebenda, Rz 61.

36. Vgl. R. Geiger, a.a.O., S. 738, Rz 8.

37. Vgl. Amtsblatt 1969, Nr. L 324, S. 25ff., in der Fassung 1991, Nr. L 372, S. 31ff.

38. Vgl. Amtsblatt 1982, Nr. L 35, S. 1ff., in der Fassung 1992, Nr. L 287, S. 1ff. und Verordnung Nr. 518 vom 7. März 1994 über die gemeinsame Einfuhrregelung und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 288/82, Amtsblatt 1994 , Nr. L 67, S. 77ff.

39. Vgl. Verordnung Nr. 3698/1993 vom 22. 12. 1993.

40. Vgl. Verordnung Nr. 2726/1990 vom 17. 9. 1990.

41. Vgl. Abs. 42 des Beschlusses vom 29. 6. 1994 in der Rechtssache C-120/94 R.

42. Vgl. Ebenda, Abs. 52.

43. Vgl. Ebenda, Abs. 55ff.

44. Vgl. Ebenda, Abs. 72ff.

45. Vgl. P. Gilsdorf, Kommentar zu Art. 225, in: H. v. d. Groeben, H. J. Thiesing, C.-D. Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1991, S. 5609.

Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme

Claus-Dieter Ehlermann*

Während der Begriff Harmonisierung – zumal aus Brüsseler Sicht – sehr gebräuchlich, manche werden sogar sagen zu gebräuchlich ist, hört man den Begriff des Wettbewerbs der Systeme (oder der Normen, die die Systeme bilden)[1] nur selten im Brüsseler Jargon. Intensiv ist er nur von der britischen Regierung in den Auseinandersetzungen über die Rechtsangleichung im Steuer- und Sozialrecht sowie in den Debatten über die Währungsunion gebraucht worden.

Umso häufiger ist die Rede seit ein paar Jahren von der Subsidiarität. Subsidiarität ist wohl auch die politische und (soweit vom Maastrichter Vertrag rechtlich vorgeschriebene) juristische Ausprägung des Begriffs des Wettbewerbs der Systeme. Da ist es nicht verwunderlich, wenn man im deutschen Memorandum zur Subsidiarität vom September 1992 eine Passage findet, die von Ferne an das ökonomische Konzept des Wettbewerbs der Systeme mit den Worten erinnert: „Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Gemeinschaft. Denn es gewährleistet eine höhere Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Maßnahmen, da Informationsprobleme und -kosten der zentralen Gestaltung von Politik und der Verwaltungsaufwand verringert werden. Die Berücksichtigung nationaler bzw. regionaler Bedürfnisse und Präferenzen trägt in den verschiedenen Politikbereichen wesentlich zur Wohlstandssteigerung bei."

Ein Spezialist des Verfassungsrechts würde bemerken, daß Konkurrenz der Systeme bekanntlich einer der Vorteile des Föderalismus ist. Föderale Strukturen erlauben die Schaffung und Erprobung verschiedener normativer Regelwerke, das heißt einen Prozeß des „trial and error", den eine zentralstaatliche Ordnung nicht gestattet. Wettbewerb der Systeme gibt es überall da, wo der Bundesstaat nicht selbst normativ tätig wird.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen soll das Phänomen der Harmonisierung sein. Der Wettbewerb der Systeme ist nichts anderes als die Kehrseite der Harmonisierung: Überall dort, wo nicht harmonisiert wird, ist Platz für den Wettbewerb der Systeme. Die Wahl des Ausgangspunkts „Harmonisierung" bedeutet nicht, daß Harmonisierung als Normalität und Wettbewerb der Systeme als Ausnahme anzusehen ist. Im Gegenteil: Wettbewerb der Systeme ist für mich die Regel, Harmonisierung die Ausnahme. Anders formuliert: Es sollte nach meiner Ansicht der Grundsatz gelten: Soviel Wettbewerb der Systeme wie möglich, soviel Harmonisierung wie nötig. Daß und warum es heute sehr viel leichter ist, diesem Grundsatz in der Praxis zu folgen, sollen die folgenden Ausführungen zeigen.

Warum Harmonisierung?

Harmonisierung ist in der Europäischen Union nie Selbstzweck. Sie ist immer nur ein Mittel, um ein anderes Ziel zu erreichen. Wichtigstes Ziel ist die Herstellung des Gemeinsamen (seit der Einheitlichen Europäischen Akte des Binnen-)Marktes. Daß der Gemeinsame Markt seinerseits nur ein Unterziel zur Erreichung der in Artikel 2 EGV genannten Ziele ist, sei nur beiläufig vermerkt. Artikel 3h des EG-Vertrags bringt den instrumentalen Charakter der Har-

monisierung im Dienste des Gemeinsamen Marktes sehr klar mit den Worten zum Ausdruck, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft „die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften (umfaßt), soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist".

Eng verbunden mit dem Gemeinsamen Markt – weil ihn politisch abstützend – ist Rechtsangleichung im Dienst gemeinschaftlicher Sozialpolitik. Ohne den Konsens von Arbeitnehmern und Gewerkschaften läßt sich der Gemeinsame Markt und darüber hinaus die Europäische Union weder schaffen noch auf Dauer erhalten. Das Gleiche gilt für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, das heißt die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Schon die Verhandlungen über die Einheitliche Europäische Akte (EEA) haben gezeigt, daß die ärmeren, peripheren Mitgliedstaaten zur Vollendung des Binnenmarktes nur unter der Bedingung massiver finanzieller Unterstützung durch die Strukturfonds bereit waren. Diese Unterstützung kommt freilich ohne Harmonisierung aus. Rechtsangleichung findet indessen auch zum Zwecke zweier weiterer Ziele statt, die teils innerhalb, teils außerhalb des Binnenmarktes liegen, nämlich zum Umwelt- und zum Verbraucherschutz. Dagegen ist Rechtsangleichung im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Kultur und des Gesundheitswesens durch den Maastrichter Vertrag ausdrücklich ausgeschlossen.

Bei der Harmonisierung zur Herstellung des Binnenmarktes lassen sich vier Gründe unterscheiden, die allerdings häufig miteinander verbunden sind und ineinander übergehen. Will man sie voneinander trennen, so läßt sich unterscheiden zwischen

1. dem Abbau von Hindernissen, die den Grundfreiheiten im Wege stehen;

2. dem Schutz wesentlicher Interessen, die durch den Abbau gefährdet werden;

3. der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen, die zwar keine Hindernisse im obengenannten Sinn sind, wohl aber gravierende Kostenunterschiede mit sich bringen;

4. der Erleichterung des Handelns einzelner oder mehrerer Unternehmen im Gemeinsamen Markt.

Das Gewicht dieser verschiedenen Gründe zur Rechtsangleichung im Hinblick auf den Gemeinsamen Markt hat sich im Laufe der Zeit erheblich gewandelt.

Abbau der Hindernisse

Unverändert prioritär ist der Abbau der Hindernisse, die den Grundfreiheiten im Wege stehen, soweit es solche Hindernisse heute noch gibt. An der Legitimität dieses Motivs hat nie ein Zweifel bestanden, verlangte doch Artikel 8a in der Fassung der EEA (heute Artikel 7a EGV), daß die Gemeinschaft bis zum 31. 12. 1992 den Binnenmarkt zu verwirklichen hatte, der einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

Indessen ist der Bedarf an Harmonisierung zur Erreichung dieses Ziels seit den 70er Jahren aus zwei Gründen drastisch zurückgegangen. Zum einen, weil der Gerichtshof in einer Reihe berühmter Urteile die Direktwirkung derjenigen Verbote des EG-Vertrags anerkannt hat, die die Grundfreiheiten primärrechtlich garantieren. Zum anderen, weil der Gerichtshof zunächst für den freien Warenverkehr und später für den freien Dienstleistungsverkehr das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung entwickelt hat, durch das die Reichweite der direkt

wirkenden Verbote der Artikel 30 (Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen) und 59 (Freier Dienstleistungsverkehr) EGV weit über die Bereiche hinaus erstreckt worden ist, die ursprünglich nach Ansicht der Kommission und vermutlich auch der Mitgliedstaaten von diesen Verboten erfaßt waren. Harmonisierung zum Abbau von Hindernissen ist aber nur dort nötig, wo die direkt wirkenden Verbote des EG-Vertrags nicht eingreifen. Die berühmte „Cassis de Dijon"-Rechtsprechung hat daher zu einem erheblichen Rückgang des Harmonisierungsbedarfs geführt. Sie hat stattdessen Freiräume für den Wettbewerb der Systeme geschaffen. Denn je größer der Bereich der gegenseitigen Anerkennung ist, desto weiter ist auch der Platz für die Konkurrenz unterschiedlicher Regeln.

Daß die Bundesrepublik als Hochregulierungsland kein Vorreiter des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ist, dürfte kaum jemanden überraschen. Nicht umsonst liegt dem „Cassis de Dijon"-Urteil ein Streit über die Zulässigkeit der Einfuhr dieses französischen „Likörs" nach Deutschland zugrunde. Und im jahrelangen Streit um das berühmte Reinheitsgebot für Bier ging es wiederum um die Anwendung oder Nichtanwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ausländischer Produktionsnormen für Bier. Daß deutsche Politiker gleichzeitig die Kommission wegen Verletzung des Prinzips der Subsidiarität beschimpfen und nach Harmonisierung der Herstellungsvorschriften für Bier rufen können, ist schon überraschender. Aber Politik ist bekanntlich nicht immer logisch, schon gar nicht, wenn es um „Europa" und „Brüssel" geht.

Daß die Kommission das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung seit dem „Cassis de Dijon"-Urteil zur Richtschnur ihres Verhaltens gemacht hat, hat sie unzählige Male vor dem Gerichtshof, dem Europäischen Parlament und dem Rat bewiesen. Den Höhepunkt ihrer Politik mag man im ersten Kommissionsbeitrag zu den Verhandlungen über den Binnenmarkt in der Regierungskonferenz vom Herbst 1985 sehen, die zur Einheitlichen Europäischen Akte geführt hat. In diesem Beitrag schlug sie einen Artikel vor, nach dem spätestens am 31. 12. 1992 automatisch alle diejenigen Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten als gleichwertig anzuerkennen waren, die dem freien Verkehr von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital entgegenstanden. Automatische gegenseitige Anerkennung als Garantie zur fristgerechten Herstellung des Binnenmarktes war das Ziel. Leider hat die Regierungskonferenz diesem Vorschlag keinen Geschmack abgewonnen. Übrig geblieben ist Artikel 100b, der dem Rat das Recht gibt, die gegenseitige Anerkennung im Einzelfall vorzuschreiben. Von Artikel 100b ist bekanntlich bisher nicht Gebrauch gemacht worden. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung hat nicht nur nachhaltige Auswirkungen auf das „ob", sondern auch auf das „wie", das heißt die Methode der Harmonisierung gehabt. Angeglichen wird heute nur noch, was zur Erreichung der gegenseitigen Anerkennung unbedingt notwendig ist. Die Harmonisierung beschränkt sich seit Anfang der 80er Jahre auf Eckwerte und Grundsätze. Alles andere wird dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung überlassen.

Hinzukommt im Bereich des freien Warenverkehrs der Rückgriff auf die private Normung. Beschränkung auf Grundsätze, gegenseitige Anerkennung und Rückgriff auf private Normung sind die Bausteine der neuen Methode der Rechtsangleichung, die schon unter der Thorn-Kommission vom damaligen Vizepräsidenten Narjes entwickelt worden war, um 1985 von Lord Cockfield zu einem der entscheidenden Prinzipien des Weißbuches zur Vollendung des Binnenmarkts gemacht zu werden. Die neue Methode der Rechtsangleichung hat zur Verwirklichung des Binnenmarktkonzepts ebenso beigetragen wie die erleichterten Beschlußfassungsverfahren der Einheitlichen Europäischen Akte. Ohne sie ist der Erfolg des Binnenmarktkonzepts nicht zu erklären.

Schutz wesentlicher Interessen

Hindernisse, die den Grundfreiheiten entgegenstehen, ergeben sich aus schutzwürdigen, nichtwirtschaftlichen Interessen, die zum Teil in Artikel 36 EGV aufgezählt sind, wie beispielsweise die öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, die Gesundheit und das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen. Um ein Hindernis (wie ein Einfuhrverbot) zu beseitigen, müssen die Rechtsvorschriften harmonisiert werden, die dem Schutz dieser Interessen dienen. Normalerweise ist diese Harmonisierung untrennbar mit der Beseitigung der Hindernisse verknüpft: Es handelt sich um zwei Aspekte ein und desselben Rechtsaktes.

Seinen überzeugendsten Ausdruck findet dieses Vorgehen in Absatz 3 des durch die Einheitliche Europäische Akte geschaffenen Artikel 100a, nach dem die Kommission „in ihren Vorschlägen zur Rechtsangleichung nach Absatz 1 (zur Herstellung des Binnenmarktes) in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus(geht)". Der zitierte Absatz 3 geht auf deutsche, dänische und britische Forderungen zurück, die in ihm einen – allerdings unzureichenden – Schutz ihrer anspruchsvollen nationalen Gesundheits-, Sicherheits-, Umwelt- und Verbraucherschutznormen sahen, die durch die neue Möglichkeit der Mehrheitsabstimmung bedroht wurde. Daß Absatz 3 – ebenso wie der ein „opting out" ermöglichende Absatz 4 — gerade auf deutsches Verlangen in die EEA aufgenommen worden ist, ist im Hinblick auf die bereits oben erwähnte Charakterisierung der Bundesrepublik als Hochregulierungsland nicht verwunderlich. Dieses Verlangen unterstreicht jedoch erneut, daß Deutschland kein Vorreiter der gegenseitigen Anerkennungen und damit kein leidenschaftlicher Verfechter des Wettbewerbs der Systeme ist. Allerdings ist es falsch, in Artikel 100a einen „interventionistischen" Rückschritt im Verhältnis zum ehemaligen EWG-Vertrag zu sehen, wie dies ordo-liberale Kritiker der jüngsten Verfassungsentwicklung der Europäischen Union zum Teil tun. Artikel 100a ist nichts anderes als eine Sondervorschrift zu dem seit der Gründung der EWG bestehenden Artikel 100, der seit jeder die Angleichung derjenigen Vorschriften erlaubt, „die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken": Anstelle der Forderung nach Einstimmigkeit im Rat in Artikel 100 setzt Artikel 100a die Möglichkeit der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit. Artikel 100a erleichtert damit die Rechtsangleichung zur Vollendung des Binnenmarktes. Ohne ihn wäre das Binnenmarktkonzept nicht verwirklicht worden. Daß das Binnenmarktkonzept der Gemeinschaft insgesamt mehr Wettbewerb – und gerade auch Wettbewerb der Systeme – gebracht hat, dürfte ernstlich nicht bestreitbar sein.

Nicht immer finden sich die Rechtsvorschriften, die dem Schutz schutzwürdiger Interessen dienen, zusammen mit dem zu beseitigenden Hindernis in ein und demselben Rechtsakt. Gelegentlich sind beide voneinander getrennt. Ein überzeugendes Beispiel liefert Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g EGV, der den Rat im Zusammenhang mit der Herstellung der Niederlassungsfreiheit verpflichtet, „soweit erforderlich die Schutzbestimmungen (zu) koordinieren, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften ... im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten". Mit der in Artikel 54 Absatz 3 vorgeschriebenen Angleichung des Gesellschaftsrechts haben die Mitgliedstaaten offensichtlich dem aus den USA bekannten „Delaware"-Effekt vorbeugen wollen: Ohne Rechtsangleichung besteht die Gefahr, daß Gesellschaften in dem Mitgliedstaat gegründet werden, in dem das Schutzniveau für Kapitalanleger (Gesellschafter) und für Gläubiger (Dritte) am niedrigsten ist. Es ist bemerkenswert, daß Artikel 100a Absatz 3 ein „hohes Schutzniveau" und Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g „Gleichwertigkeit" verlangen. Beide for-

dern daher eine bestimmte Intensität der Rechtsangleichung, die dem Wettbewerb der Systeme entgegensteht. Dennoch gilt auch für das Motiv „Schutz wesentlicher Interessen", was zuvor bereits für den Grund „Abbau von Hindernissen" gesagt worden ist: Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung hat auch für diesen Bereich nachhaltige Auswirkungen auf das Wie, das heißt auf die Methode der Rechtsangleichung.

Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen

Inwieweit Differenzen in den Produktionskosten zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die durch Rechtsangleichung verringert oder beseitigt werden müssen, war schon zu EGKS-Zeiten umstritten. Unterschiedliche Ergebnisse dieser Auseinandersetzungen sind einerseits Artikel 119 EGV, der im Bereich des gleichen Entgelts für Männer und Frauen zu einer Totalharmonisierung geführt hat, und andererseits die allgemeinen Vorschriften über die Rechtsangleichung. Bei den letzteren ist insbesondere auf die selten angewendeten und daher fast vergessenen Artikel 101 und 102 EGV hinzuweisen, die für die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, besondere, vom Einstimmigkeitserfordernis im Rat abweichende Beschlußverfahren vorsehen. Die Artikel 101 und 102 EGV deuten darauf hin, daß Kostendifferenzen bei den Vertragsverhandlungen – trotz divergierender Auffassungen der Verhandlungspartner – größere Bedeutung als heute zugemessen wurden.

Das Motiv „Beseitigung von Kostenunterschieden" hat im Laufe des letzten Jahrzehnts erheblich an Bedeutung verloren. Die Mitgliedstaaten sind seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre bereit, weit größere Kostendifferenzen hinzunehmen als in früheren Jahren. Sie sind daher heute auch bereit, dem Wettbewerb der Systeme insoweit mehr Platz als in der Frühzeit der Europäischen Gemeinschaft zu überlassen. Eine Ausnahme mag dabei immer noch die gemeinsame Agrarpolitik bilden. Eine besonders unglückliche Rolle hat bei ihrer Ausgestaltung Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 gespielt, der zwar auf den ersten Blick Selbstverständliches vorschreibt, aber zur Zentralisierung beigetragen hat. Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 verlangt, daß „die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte ... jede Diskriminierung zwischen Erzeugern und Verbrauchern und insbesondere innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen" hat. Es ist den Juristen der Kommission und des Rates nie gelungen, die Bedeutung dieser Vorschrift auszuloten und mit einiger Sicherheit den Bereich abzustecken, den die Gemeinschaft selbst regeln muß, ohne das Gebot des Artikels 40 zu verletzen. Artikel 40 hat damit dazu beigetragen, daß die gemeinsamen Agrarmarktorganisationen dem Wettbewerb der Systeme keinen Platz lassen.

In auffallendem Widerspruch zur größeren Toleranz gegenüber Kostendifferenzen im Bereich der Harmonisierung stehen Erfahrungen aus dem Bereich der Beihilfenkontrolle. Denn während der Ruf nach Rechtsangleichung zur Beseitigung oder Verringerung von Kostenunterschieden abnimmt, wird der Druck von Mitgliedstaaten und Unternehmen auf schärfere und wirksamere Beihilfenkontrolle durch die Kommission immer stärker. Die Bundesregierung befindet sich dabei – wie im Bereich der Rechtsangleichung zur Beseitigung von Hindernissen und zum Schutz wesentlicher Interessen – in einer zwiespältigen Lage: Traditionell gehört sie in das Lager der Mitgliedstaaten, die gegen eine großzügige Beihilfenpraxis sind. Neuerdings bemüht sie sich jedoch – vor allem im Interesse des Aufbaus in den neuen Ländern, aber auch auf Verlangen der um ihre Autonomie besorgten alten Länder – um Freiräume, die der Verfolgung einer kohärenten Beihilfepolitik im Wege stehen. Die Beihil-

fenkontrolle der Kommission wird unter dem Druck von Mitgliedstaaten und Wettbewerbern ständig subtiler. Dies gilt nicht nur für die Kontrolle der häufig wenig durchsichtigen Beziehungen zwischen Mitgliedstaat und öffentlichen Unternehmen, sondern auch für den Beihilfebegriff selbst. Als Beihilfe werden heute staatliche Maßnahmen empfunden, die früher nie als solche angesehen worden wären. Die zunehmende Konkurrenz zwischen staatlichen und privaten Unternehmen, gerade in traditionell dem Wettbewerb versperrten Monopolbereichen, wird diese Entwicklung vermutlich weiter verstärken. Sie ist heute jedenfalls keineswegs abgeschlossen.

Ein typisches Beispiel für die Sensibilität der Wirtschaft im Bereich der Beihilfenkontrolle sind die Beschwerden der Stahlindustrie. Die scharfe Kritik westdeutscher Stahlindustrieller an der angeblich zu laschen Subventionsüberwachung durch die Kommission ist bekannt. Weniger bekannt sind die Klagen fast aller westeuropäischen Stahlunternehmen über das Vergleichsverfahren zur Rettung der Bremer Klöckner Werke und über das seit Juli 1993 laufende Konkursverfahren in Sachen Saarstahl AG. Im Klöckner Vergleichsverfahren ist der Begriff der „privaten" Subvention geprägt worden; das Saarstahl-Konkursverfahren wird von den Konkurrenten als gravierende Wettbewerbsverzerrung empfunden. Daß es sich nicht um eine staatliche Beihilfe handelt, ist unbestreitbar. Aber der Ruf nach einem Tätigwerden der Kommission will nicht verstummen. Das Beispiel zeigt, daß die gegenwärtige Lage durch ganz unterschiedliche Tendenzen gekennzeichnet ist: Größere Toleranz gegenüber Kostenunterschieden im Bereich der Rechtsangleichung einerseits, höhere Sensibilität gegenüber ebensolchen Kostendifferenzen im Bereich der Subventionskontrolle andererseits. Mit anderen Worten: größere Bereitschaft zum Wettbewerb der Systeme im Bereich der Rechtsangleichung, völliges Fehlen dieser Bereitschaft auf dem Gebiet der Beihilfenüberwachung. Die Erklärung liegt vermutlich in der Sorge, der Wettbewerb der Systeme würde bei den Beihilfen zum Sieg der Mitgliedstaaten mit den tiefsten Taschen, also der finanziell Stärksten führen. Diese Sorge dürfte nicht unberechtigt sein.

Handlungsmöglichkeiten von Unternehmen im Gemeinsamen Markt

Dieses vierte – und letzte – Motiv der Rechtsangleichung zur Herstellung, genauer: zum guten Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, hängt zwar mit dem eben erörterten dritten Grund zur Harmonisierung (der Beseitigung von Kostenunterschieden) zusammen, läßt sich aber gleichzeitig durchaus von ihm trennen. Im Gegensatz zu den bereits erwähnten Motiven läßt sich seine Legitimität nicht mit einem Beispiel aus dem Text des EG-Vertrags belegen, es sei denn, man greift auf Artikel 220 EGV zurück, der allerdings nur völkerrechtliche Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht. Daß die Gemeinschaft das Handeln einzelner oder mehrerer Unternehmen im gesamten Gebiet des Gemeinsamen Marktes erleichtern muß, ist immer wieder von ihren politischen Organen betont worden. Das Weißbuch der Kommission vom Juni 1985 zur Vollendung des Binnenmarktes widmet diesem Aspekt ein besonderes Kapitel. Beispiele sind die Schaffung Europäischer Gesellschaften (vor allem durch das Instrument der Europäischen Aktiengesellschaft) und Europäischer Gewerblicher Schutzrechte (wie das Europäische Markenzeichen). In beiden Fällen wird nicht nationales Recht angeglichen, sondern zusätzlich zum nationalen Recht ein gemeinschaftliches Rechtsinstrument angeboten. Der Wettbewerb der Systeme wird dadurch eher gefördert als beschränkt. Weil die Bereitstellung neuer gemeinschaftlicher Strukturen das nationale Recht unverändert bestehen läßt, hat man in Brüssel einige Zeit geglaubt, mit Hilfe derartiger zusätz-

licher Optionen leichter voranzukommen als mit der traditionellen Rechtsangleichung. Diese Erwartung hat sich jedoch als Trugschluß erwiesen. Die Konkurrenz durch neue gemeinschaftliche Rechtsstrukturen wird als unlauter empfunden, wenn sie zu einem Abwandern aus traditionellen nationalen Vorschriften führt. Das gilt ganz besonders für die Europäische Aktiengesellschaft, bei der sich das Mitbestimmungsproblem bisher als unüberschreitbares Hindernis erwiesen hat. (Ein anderes über den Binnenmarkt hinausreichendes Beispiel ist der von einigen Mitgliedstaaten unterstützte Vorschlag der Kommission, die Gemeinschaft möge der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten. Von Mitgliedstaaten, in denen die Konvention bisher nicht direkt anwandbares innerstaatliches Recht ist, wird diese Initiative leider abgelehnt.) Das Bedürfnis nach Rechtsangleichung zur Erleichterung des Handelns einzelner oder mehrerer Unternehmen im gesamten Gebiet des Gemeinsamen Marktes ist in den letzten Jahren sicherlich nicht zurückgegangen, sondern eher gewachsen. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten ist unter dem Einfluß der hitzigen Debatte um Subsidiarität jedoch eher geringer geworden.

Der Delors'sche Ansatz: Wettbewerb und Zusammenarbeit

Das eben erörterte vierte Motiv der Rechtsangleichung hängt eng mit einem der tragenden Prinzipien Delors'scher Politik zusammen: Wettbewerb und Zusammenarbeit der Unternehmen sollen gleichzeitig gefördert werden. Innerhalb des Binnenmarktprojekts läßt sich dies nicht nur aus dem bereits erwähnten Teil des Weißbuchs vom Juni 1985 ablesen, sondern auch durch das Vorgehen belegen, mit dem die Kommission bisher von Monopolrechten beherrschte Wirtschaftsbereiche liberalisiert: Die Einschränkung oder Beseitigung des Monopolrechts wird stets durch Rechtsangleichung begleitet.

Am deutlichsten ist dies bei der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte zu belegen: Den Liberalisierungsrichtlinien der Kommission nach Artikel 90 Absatz 3 entsprechen Harmonisierungsrichtlinien des Rates nach Artikel 100a. Das annähernd zeitgleiche Vorgehen auf dem Wege der Liberalisierung gemäß Artikel 90 und der Harmonisierung gemäß Artikel 100a hat sich in der Vergangenheit als äußerst erfolgreich herausgestellt. Es wäre bedauerlich, wenn der Widerstand des Europäischen Parlaments und einiger nationaler Parlamente gegen Kommissionsrichtlinien nach Artikel 90 Absatz 3 diesen Weg in Zukunft versperren würde. Bei der Liberalisierung der Elektrizitäts- und Erdgasmärkte ist Artikel 90 Absatz 3 von der Kommission bekanntlich nicht benützt worden; stattdessen hat sie dem Rat nur Vorschläge nach Artikel 100a unterbreitet. Die Ergebnisse dieses Vorgehens sind bekannt: Sie sind kläglich. Schon dieses Beispiel sollte genügen, um den Weg des Artikels 90 Absatz 3 offenzuhalten. Die bisher ergebnislosen Bemühungen um die Liberalisierung der Energiemärkte liefern im übrigen eine überzeugende Illustration für die Stärke des Verlangens eines Industriezweigs nach vorheriger Rechtsangleichung: In keinem anderen Sektor wird die Forderung nach Harmonisierung unterschiedlicher Kostenstrukturen so vehement vorgetragen wie im Bereich der Elektrizität.

Ganz grundsätzlich läßt sich sagen, daß der Druck auf den Gemeinschaftsgesetzgeber zur vorherigen oder zumindest gleichzeitigen Rechtsangleichung im gesamten Bereich dessen, was man mit „universal service", „service public" oder „Daseinsvorsorge" bezeichnen kann, besonders intensiv ist. Die Parallele mit der Einstellung zur Harmonisierung in den 60er und 70er Jahren mag übertrieben sein. Aber wenn es irgendwo heute noch die Gefahr der Überreglementierung durch die Gemeinschaft gibt, dann hier. Daß das Delors'sche Prinzip der gleichzeitigen Förderung von Wettbewerb und Zusammenarbeit nicht nur innerhalb des Bin-

nenmarktkonzepts, sondern auch im Verhältnis Binnenmarkt – begleitende Politiken gilt, ist selbstverständlich. Es erklärt das Bemühen der Kommission um Forschung und Entwicklung, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und um die Sozialcharta. Auf letztere wird zurückzukommen sein.

Rechtsangleichung als Mittel zur Integration schlechthin?

Rechtsangleichung ist – wie bereits festgestellt – nie Selbstzweck. Mit ihr ist jedoch – über die Herstellung des Gemeinsamen Marktes hinaus – in den frühen Jahren der Gemeinschaft implizit das Ziel verfolgt worden, die Integration schlechthin, das heißt das politische Zusammenwachsen der Mitgliedstaaten zu fördern. Vorbilder liefert die Geschichte: Es genügt, sich an die Bedeutung des Code Napoleon für Frankreich, die der Reichsjustizgesetze für das Deutsche Reich zu erinnern. Rechtsangleichung war in den Anfangsjahren gleichzeitig verbunden mit der Suche nach der besten rechtstechnischen und rechtspolitischen Lösung. Das angeglichene Recht sollte modern sein: Die Rechtsangleiche strebten nach Exzellenz. Die heutige Situation ist offensichtlich eine völlig andere. Das Integrationsmotiv ist vollständig verschwunden. Die Suche nach der besten rechtstechnischen und rechtspolitischen Lösung ist durch die neue Methode der Rechtsangleichung wesentlich abgeschwächt. Die Beschränkung auf fundamentale Grundsätze und der Grückgriff auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung führt zur Konzentration auf das Wesentliche und zum Streben nach einem Höchstmaß an Flexibilität.

Neben der Inspiration durch historische Vorbilder aus dem 19. Jahrhundert lassen sich eine Reihe weiterer Gründe anführen, die den „Perfektionismus" der Rechtsangleichung in den frühen Jahren der Gemeinschaft erklären. Da ist zum einen die Kombination von deutscher Akribie und französischem Zentralismus. Daß sie auch in anderen Bereichen als der Rechtsangleichung zu rigideren Resultaten als jeweils im Ursprungsland führen, läßt sich in Brüssel leicht belegen. Da ist zum anderen der starke psychologische Einfluß der gemeinsamen Agrarpolitik, die in den 60er Jahren als Avantgarde der Gemeinschaftsaktivitäten die Brüsseler Szene beherrscht und Generationen junger EG-Beamter geprägt hat. Dieser Einfluß ist in den letzten Jahren wesentlich schwächer geworden. Dies ist einer der Gründe, die die wachsende Bedeutung des Wettbewerbsprinzips in der Europäischen Union (die von ordo-liberalen Kritikern Brüssels so gerne bestritten wird) erklären. Hinzukommt die Rigorosität, mit der der Gerichtshof in Luxemburg die Verbote des EWG-Vertrags ausgelegt hatte. Bei den auf das Verhalten der Mitgliedstaaten abzielenden Verboten von Hindernissen, die den Grundfreiheiten entgegenstehen, lassen die Richter keine „de minimis"-Ausnahme zu. Die Rechtsprechung zur gegenseitigen Anerkennung beginnt erst 20 Jahre nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags: Das berühmte „Cassis de Dijon"-Urteil wird erst 1979 erlassen. Daß dies dem Gerichtshof nicht vorgeworfen werden darf, ist selbstverständlich: Gerichte suchen sich ihre Fälle bekanntlich nicht aus, sonderen reagieren auf Aktionen anderer.

Rechtsangleichung ist – wie eingangs bereits erwähnt – nicht auf das Ziel der Herstellung und das Funktionieren des Binnenmarktes beschränkt. Sie steht auch im Dienst von Gemeinschaftspolitiken und -aktivitäten, die den Binnenmarkt abstützen und begleiten, ohne selbst Teil des Binnenmarktkonzepts zu sein (wobei die Grenzen häufig fließend sind). Zu nennen sind in erster Linie die Sozial- und die Umweltschutzpolitik, aber auch der Verbraucherschutz. Die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die Forschungspolitik kommen dagegen ohne das Instrument der Harmonisierung aus.

Rechtsangleichung zur Herstellung und zum Funktionieren des Binnenmarkts orientiert sich an einem genauen Ziel, nämlich der Definition des Binnenmarkts in Artikel 7a EGV (Artikel 8a in der Fassung der EEA). Der Rechtsangleichung im Dienste der Sozial- und Umweltschutzpolitik sowie des Verbraucherschutzes fehlt ein ähnliches, ergebnisorientiertes Ziel. Umfang und Intensität dieser Rechtsangleichungsaktivitäten sind daher sehr viel offener für politische Überlegungen und Motivationen. Dies sind denn auch Bereiche, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen und in denen das Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 3b EGV zu beachten ist. Für die Sozialpolitik ist das Subsidiaritätsprinzip noch zusätzlich durch den in Artikel 4 des Abkommens über die Sozialpolitik ausdrücklich vorgesehenen Dialog der Sozialpartner verstärkt worden. Sozialpolitik, Umweltschutzpolitik und Verbraucherschutz lassen daher im Prinzip – soweit sie über das Binnenmarktkonzept hinausgehen – größeren Spielraum für den Wettbewerb der Systeme als der Binnenmarkt selbst. Über den tatsächlichen Bedarf an Rechtsangleichung ist damit – gerade wegen des grenzüberschreitenden Charakters von Umweltgefahren – freilich nichts ausgesagt.

Anwendung und Kontrolle von Gemeinschaftsrecht

Die Frage nach Harmonisierung oder Wettbewerb der Systeme stellt sich nicht nur bei der Rechtssetzung. Sie ist auch bei der Rechtsanwendung und bei der Kontrolle der Rechtsanwendung zu beantworten. Es ist bekanntlich eine der Grundthesen deutscher Europapolitik, daß die Anwendung des Gemeinschaftsrechts mitgliedstaatlichen Behörden überlassen bleiben sollte. Dieser These ist im Grundsatz zuzustimmen. Sie findet allerdings ihre Grenze immer dann, wenn sich die Mitgliedstaaten weigern, bei der Anwendung das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zuzulassen. Ein vorzügliches Beispiel liefert die Zulassung neuer hochwertiger Medikamente. Für sie sind die Mitgliedstaaten nicht bereit, auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zurückzugreifen: Sie fordern eine Zulassung durch die Gemeinschaft. Gemeinschaftsrecht wird daher in diesem Bereich von einem Gemeinschaftsorgan, der Kommission, oder einer ihr nachgeordneten Behörde, einem Europäischen Arzneimittelamt, angewendet werden müssen.

Eine ähnliche Entwicklung ist für den Europäischen Telekommunikationsmarkt möglich. Allerdings steckt die Diskussion über die Notwendigkeit oder Wünschbarkeit eines Europäischen Telekommunikationsamts noch in den Anfängen. Vermutlich ist es weniger zur Anwendung als zur effizienten Kontrolle der Anwendung des gemeinschaftlichen Telekommunikationsrechts durch mitgliedstaatliche Behörden (die nationalen Telekommunikationsregulatoren) nötig. Es ist in der Tat höchst unwahrscheinlich, daß die traditionellen Kontrollmechanismen der Gemeinschaft im Telekommunikationsbereich ausreichen werden, um ein „level playing field" herzustellen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, rechtzeitig und gründlich über die Frage nachzudenken, ob ein Europäisches Telekommunikationsamt eingerichtet und wie es gegebenenfalls ausgestaltet werden soll.

Erfahrungen in einigen Mitgliedstaaten, aber auch in anderen Teilen der Welt zeigen, welche Probleme mit der Schaffung sektoriell beschränkter staatlicher Regulatoren verbunden sind. Die Diskussion um ein eventuell zu gründendes Europäisches Kartellamt belegen, wie zweifelhaft die Übertragung selbst wohl erprobter mitgliedstaatlicher Konzepte auf die Ebene der Europäischen Union ist.

Auf den Gegensatz zwischen größerer Toleranz gegenüber Kostenunterschieden bei der Rechtsangleichung und höherer Sensibilität bei der Beihilfenüberwachung ist bereits hingewiesen worden. Einen ähnlichen Gegensatz gibt es zwischen dem Verlangen nach größeren

Spielräumen bei der Rechtssetzung und schärferen Kontrollen bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Seinen beredsten Ausdruck findet diese Entwicklung in der Änderung des Artikel 171 EGV durch den Maastrichter Vertrag. Artikel 171 sieht neuerdings bekanntlich die Möglichkeit vor, daß die Nichtrespektierung eines Urteils des Gerichtshofs zur Festsetzung eines „Pauschalbetrags" oder eines „Zwangsgeldes" durch den Gerichtshof führen kann. Eine der zitierten Besonderheiten des EGKS-Vertrags, die im Hinblick auf die Kritik an der „Supranationalität" in den EWG-Vertrag bewußt nicht übernommen worden war, ist damit in modernerer Form durch den Maastrichter Vertrag wiedereingeführt worden.

Daß Subsidiarität bei der Rechtssetzung sich nicht mit Subsidiarität bei der Kontrolle verträgt, läßt sich mit einer anderen Feststellung belegen. Das Bedürfnis nach zentraler Kontrolle durch die Kommission (oder unabhängige Europäische Ämter) ist umso größer, desto schwächer die dezentrale Kontrolle durch Unternehmen und Bürger ist. Umgekehrt formuliert: Je mehr Unternehmen und Bürger selbst dafür sorgen, daß ihre Rechte respektiert werden, umso weniger muß die Kommission intervenieren. Die dezentrale Kontrolle durch private Beschwerden und Klagen wird aber durch das aus Gründen der Subsidiarität bei der Rechtssetzung so erwünschte Instrument der Richtlinie weit stärker behindert, als wenn statt der Richtlinien auf Verordnungen zurückgegriffen werden würde. Im Interesse der Subsidiarität bei der zunehmend wichtiger werdenden Kontrolle sollte daher ernsthaft überlegt werden, für die Rechtsangleichung Rahmenverordnungen anstelle von Richtlinien zu benützen. Das Subsidiaritätsprinzip bei der Rechtssetzung würde dabei nicht leiden, denn die Intensität der Harmonisierung brauchte wegen der Verwendung von Rahmenverordnungen nicht erhöht zu werden. Einem Nettogewinn an Subsidiarität bei der Kontrolle stünde daher kein Verlust an Subsidiarität bei der Rechtssetzung gegenüber. Daß die Erleichterung der dezentralen Kontrolle durch Unternehmen und Bürger einen Bedarf an Rechtsangleichung auslösen kann, ist freilich unbestreitbar. Zum Beweis genügt es, auf die Richtlinie hinzuweisen, die dem Rechtsschutz Privater im Bereich der öffentlichen Ausschreibungen dient. In die gleiche Richtung gehen die Vorschläge des sogenannten Sutherland-Berichts zur effizienteren Überwachung des Verhaltens der Mitgliedstaaten im Bereich des Binnenmarkts im allgemeinen.

Institutionelle Schwächen und Subsidiaritätsprinzip

Schon oben ist auf eine Reihe von Faktoren aus der Frühzeit der Gemeinschaft hingewiesen worden, die einen gewissen „Perfektionismus" in der Rechtsangleichung der 60er und 70er Jahre erklären. Daneben gibt es institutionelle Schwächen, die auch heute noch bestehen und die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erschweren. Die großen institutionellen Probleme der Europäischen Union sind bekannt. Je nach Standort wird man an erster Stelle das Demokratiedefizit oder das Effizienzdefizit nennen. Weniger häufig wird auf die Schwäche der horizontalen Strukturen, vor allem in Kommission und Rat, hingewiesen. Sie zeigt sich bei der Kommission in der zu großen Zahl der Kommissionsmitglieder und der Verwaltungseinheiten. Sie äußert sich beim Rat in der Vielfalt der Sonderräte, die durch den allgemeinen Rat (in der Formation der Außenminister) nicht ausreichend koordiniert werden. Der Sektoralismus wird darüber hinaus durch die Zersplitterung der Rechtsgrundlagen und der ihnen zugeordneten Beschlußfassungsverfahren weiter gefördert. Es ist in Brüssel kein Geheimnis, daß die größten Gefahren für die Subsidiarität in der Vergangenheit von Initiativen des Europäischen Parlaments und der Sonderräte ausging, die von der Kommission allzu bereitwillig aufgenommen wurden.

Eine Stärkung der horizontalen Strukturen im Rat ist nicht in Sicht. Die Kommission bemüht sich jedoch seit einiger Zeit ernstlich um mehr Horizontalität. Die Delors-Kommission hat Gruppen von Generaldirektoren geschaffen, die für stärkere Koordination auf der Ebene der Generaldirektionen sorgen sollen. Die Santer-Kommission wird das aus der Zeit der Hohen Behörde bekannte, in Luxemburg mit Gewinn praktizierte, aber in Brüssel nie erfolgreiche Konzept der Gruppen von Kommissionsmitgliedern wiederbeleben. Die Kommission wird in Kürze Verwaltungsanweisungen verabschieden, die ihren Dienststellen Orientierungshilfen bei der Identifizierung und Ausgestaltung von Rechtssetzungsinitiativen geben werden. Diese Orientierungshilfen werden für größere Kohärenz und Transparenz sorgen. Sie werden vor allem dazu führen, daß die Vor- und Nachteile, das heißt insbesondere die Kosten gemeinschaftlicher Normsetzung genauer als bisher ermittelt werden. Sie werden einen entscheidenden Beitrag zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und damit zum Wettbewerb der Systeme leisten.

Für eine Monopolkommission nach deutschem Vorbild

Angesichts der Problematik von „Harmonisierung versus Wettbewerb" sollte die Europäische Union meiner Ansicht nach eine Monopolkommission nach deutschem Vorbild schaffen. Die Berichte der deutschen Monopolkommission leisten einen wichtigen Beitrag zu der in Deutschland so regen öffentlichen Debatte über wettbewerbspolitische Fragen. An einer ähnlichen Debatte fehlt es bisher auf der Ebene der Europäischen Union. Wenn überhaupt, entzündet sie sich an Einzelentscheidungen (wie der berühmten Vorabentscheidung im De Havilland-Fall). Dabei verdienen viele Themen eine ausführlichere, vom Einzelfall losgelöste Debatte darüber, wie wettbewerbspolitisch die Integration der Märkte in Europa, die Deregulierung, die Modernisierung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft vorangebracht werden kann. In jedem Fall fehlt der europäischen Debatte die solide, wissenschaftliche Grundlage, wie sie die Haupt- und Sondergutachten der deutschen Monopolkommission bilden. Zur Schaffung einer Europäischen Monopolkommission bedarf es auch keiner Vertragsänderung. Sie könnte ohne weiteres im Rahmen des geltenden EG-Vertrags errichtet werden. Ob und wann sie zu schaffen ist, sollte ausschließlich von der Antwort auf die Frage abhängen, welche Wirkungen auf der Ebene der Europäischen Union zu erwarten sind. Mit anderen Worten: Es stellt sich die Frage, ob die Zeit heute schon reif ist oder nicht. Ich meine: sie ist es.

Anmerkungen

* Der Verfasser gibt seine persönliche Ansicht wieder. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag des Autors auf dem Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration „Europäische Union und Standortqualität. Zur europäischen Debatte zum Weißbuch" am 10./11. November 1994 in Bonn. Vgl. auch den Tagungsbericht von Dirk Hannowsky in diesem Heft.

1. Rechtstechnisch wäre es korrekter, statt des Begriffs „Wettbewerb der Systeme" durchgängig von „Wettbewerb der Normen" zu sprechen. Der Begriff „Wettbewerb der Systeme" wird dennoch beibehalten, weil er griffiger und aussagekräftiger ist.

Die Europawahl in der Bundesrepublik Deutschland im Kontext des Superwahljahres 1994

Oskar Niedermayer

Bei Europawahlen erfolgt, trotz des Kompetenzzuwachses des Europäischen Parlaments mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags, immer noch keine wesentliche supranationale Machtzuweisung. Dies legt es für die politischen Parteien nahe, die Wahlen für nationale Zwecke zu instrumentalisieren. Da jedoch auch keine Zuweisung nationaler Regierungsmacht erfolgt, liegt es für die Wähler nahe, sich nicht ganz so zu verhalten, wie bei einer nationalen Wahl. Damit besteht im Rahmen einer umfassenden Europawahlanalyse die Notwendigkeit, die Wahl und ihre Ergebnisse unter nationalen Gesichtspunkten zu beleuchten, ohne die Spezifika des Europawahlverhaltens aus den Augen zu verlieren. Im folgenden soll dies durch die Einbettung der bundesdeutschen Europawahl in den Kontext des Superwahljahres 1994 geschehen, die die nationalen Bestimmungsfaktoren des Wahlergebnisses deutlich macht und die Konsequenzen für den nationalen politischen Prozeß, insbesondere natürlich für die Bundestagswahl, diskutiert.

Der Analyse seien vier Thesen vorangestellt, die zu ihrer Strukturierung dienen sollen:
1. Europa war bei der Europawahl nur ein Randthema.
2. Das Wahlergebnis war nicht überraschend, sondern tendenziell vorhersehbar.
3. Die Europawahl war keine Testwahl für die Bundestagswahl.
4. Die Europawahl hatte durchaus Auswirkungen auf die Bundestagswahl.

Europa als Randthema

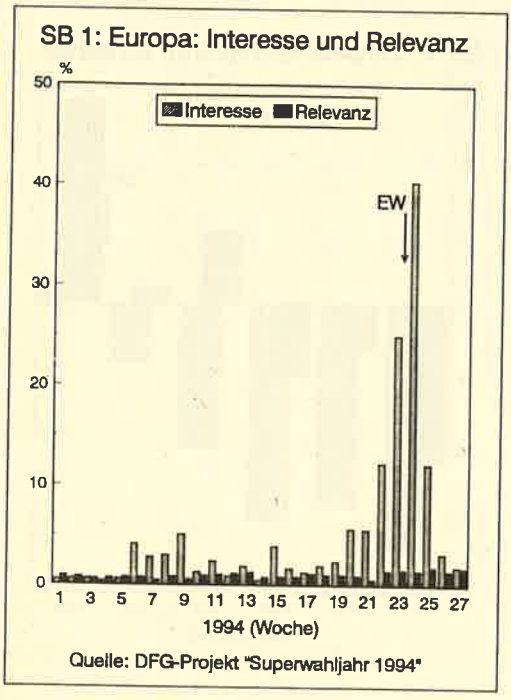
Die europäisch-transnationale Politikebene spielte EG-weit bei den Wahlkämpfen zu den ersten drei Europawahlen 1979, 1984 und 1989 nur eine marginale Rolle[1], das heißt transnationale Akteure waren von geringer Bedeutung und die inhaltliche Strukturierung der Wahlkämpfe erfolgte ganz überwiegend über nationale Themen. Auch 1994 wurde „der Wahlkampf in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union im nationalen Kontext" geführt und nahm nirgendwo „transnationalen Charakter an".[2]

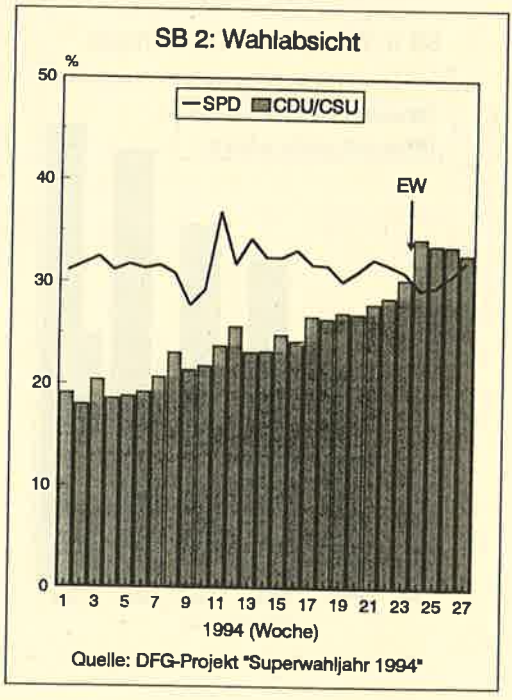
In der Bundesrepublik wurde schon die Europawahl von 1989, nach einer Serie von Landtagswahlniederlagen der CDU, von vielen Beobachtern zur „Schicksalswahl" von Bundeskanzler Helmut Kohl hochstilisiert. Umso größere Beachtung fand, angesichts der anstehenden Bundestagswahl und dem seit der letzten Wahl verzeichneten politischen Stimmungswandel, diesmal die innenpolitische Dimension als bundesweite Zwischenstation im Superwahljahr. Von einer europapolitischen Auseinandersetzung war im Wahlkampf wenig zu spüren, obwohl angesichts der drängenden Zukunftsfragen der Europäischen Union – Osterweiterung, Wirtschafts- und Währungsunion, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Institutionenreform u. a. – eine öffentliche Diskussion um „Inhalt, Richtung, Tempo, Finalität des europäischen Einigungswerks"[3] durchaus geboten gewesen wäre. Stattdessen wurden mit national getönten, wolkigen Bekenntnissen zu den Worthülsen Frieden, Freiheit und Sicherheit verbale Schleiertänze aufgeführt, und wenn überhaupt konkrete Themen angesprochen wurden, dann waren sie innenpolitischer Art. Zudem kam der Wahlkampf erst sehr spät in Gang und hatte insgesamt eher einen demobilisierenden als einen mobilisierenden Charakter.

Dies alles spiegelte sich in den Orientierungen der Bevölkerung. Ende April/Anfang Mai, also gut einen Monat vor der Wahl, wußte nur ein Viertel der Bürger, wann die Europawahl denn nun genau stattfindet[4], und gefragt, welche Themen, über die in den Medien gerade berichtet wird, sie besonders interessieren, nannten noch bis Ende Mai nur etwa 5 Prozent europäische Themen einschließlich der Europawahl.[5] Selbst in der „heißen" Phase des Wahlkampfs, der vorletzten und letzten Woche vor der Wahl, interessierte sich nur ein Achtel bzw. ein Viertel der Bevölkerung für dieses Thema (vgl. Schaubild 1). Erst in der Woche nach der Wahl, die seitens der Medien durch eine fast ausschließlich die nationale Dimension des Wahlergebnisses betonende Berichterstattung geprägt war, stieg das Interesse merklich an, sackte dann aber sofort wieder rapide ab und schon Ende Juni war das Interesse der Bevölkerung für europäische Themen wieder marginal. Auch an der Relevanz, die dieser Thematik im gesamten Spektrum des gesellschaftlichen Problemhaushalts zugemessen wird, änderte die Europawahl wenig. Auf die Frage, was in Deutschland zur Zeit die größten Probleme seien, nannten auch im Umfeld der Wahl weniger als zwei Prozent der Bevölkerung die europäische Integration (vgl. Schaubild 1). Es verwundert daher auch nicht, daß bei der Wahlentscheidung nationale Gesichtspunkte dominierten: Für knapp zwei Drittel der Wähler war die Bundespolitik für die Europawahl-Entscheidung (sehr) wichtig, nur für ganze zwei Prozent war sie überhaupt nicht wichtig.[6]

Das Wahlergebnis und seine Ursachen

Das Ergebnis dieser primär unter innenpolitischer Sicht getroffenen Wahlentscheidung[7], insbesondere die Stimmenanteile der beiden großen Parteien, wurde in den Medien zum Teil mit



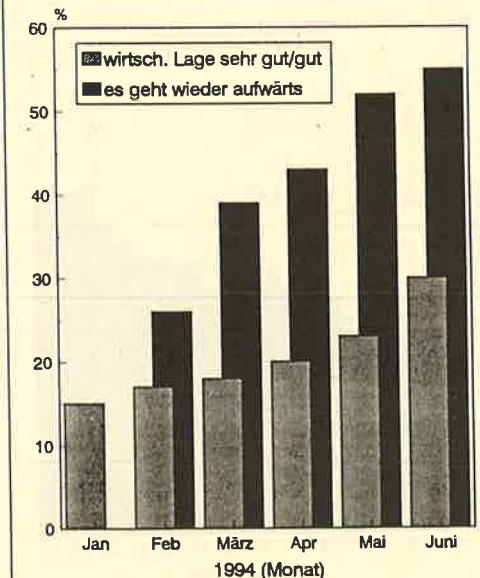


Überraschung zur Kenntnis genommen. Die Verwunderung darüber, daß die SPD die Unionsparteien nicht überflügelte, sondern im Gegenteil deutlich weniger Stimmen auf sich vereinigen konnte, speiste sich wohl aus einer Fehlperzeption der Stimmungslage im Juni auf der Basis der Situation am Jahresanfang. Zu dieser Zeit befanden sich die SPD und ihr Kanzlerkandidat noch im Stimmungshoch und die demoralisierte CDU gab, glaubt man dem Spiegel, „die Bundestagswahl schon so gut wie verloren"[8]. Bis zur Europawahl im Juni vollzog sich dann jedoch ein deutlicher Stimmungswandel, der sich an der Entwicklung der Bundestagswahlabsicht ablesen läßt (vgl. Schaubild 2).[9]

Es zeigt sich, daß die SPD schon ab Ende Februar Popularitätseinbußen in Kauf nehmen mußte, die durch Gerhard Schröders Wahlsieg bei den Landtagswahlen in Niedersachsen am 13. März jedoch wieder aufgefangen und in ein Stimmungshoch umgesetzt werden konnten. Danach ging es jedoch in der Wählergunst wieder bergab, während die CDU/CSU kontinuierlich aufholte und in der Woche vor der Europawahl zur SPD aufschloß, wobei sich allerdings zu dieser Zeit immer noch fast ein Fünftel der Wähler unentschlossen zeigte.

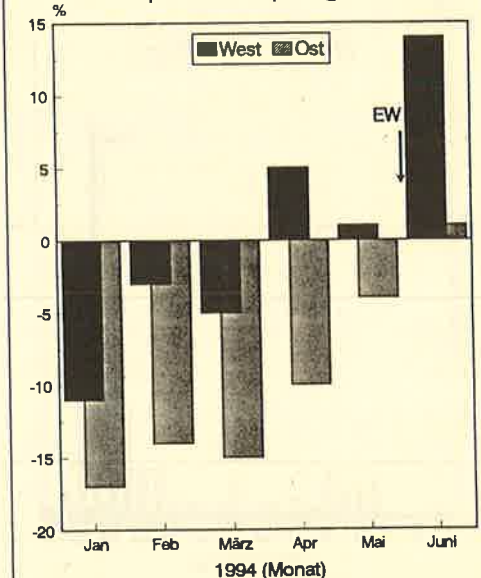
Worauf ist diese Entwicklung zurückzuführen? Die Ursachen sind vielfältig und alle innenpolitisch bedingt. Eine wesentliche Ursache für das Wiedererstarken der Unionsparteien war die Veränderung der Perzeption der ökonomischen Lage durch die Bürger. Nicht immer vollständig im Einklang mit der realen Entwicklung ökonomischer Indikatoren, insbesondere der Arbeitslosigkeit, setzte sich bei der Bevölkerung im Laufe der Zeit immer stärker die Ansicht durch, daß „es wieder aufwärts geht", und immer mehr beurteilten die momentane wirtschaftliche Lage positiv (vgl. Schaubild 3).[10] Parallel hierzu konnten die Unionsparteien in den Augen der Wähler die Kompetenz zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme wieder gewinnen. Die Bürger im Westen der Bundesrepublik trauten schon im April die Lösung der

SB 3: Wirtschaft in Deutschland

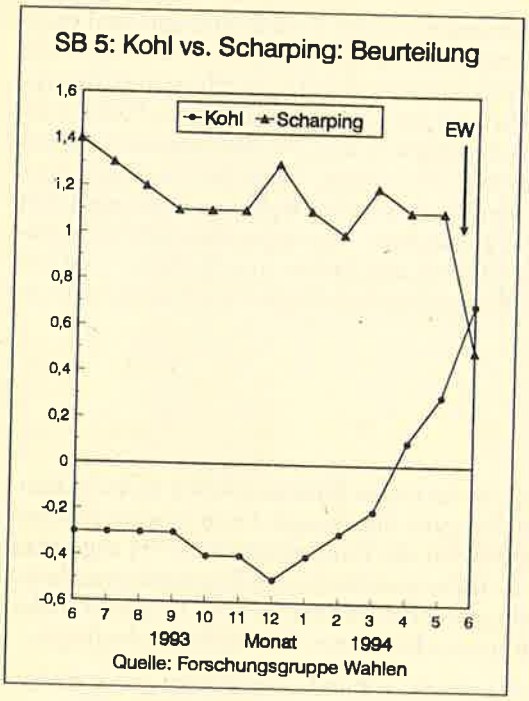


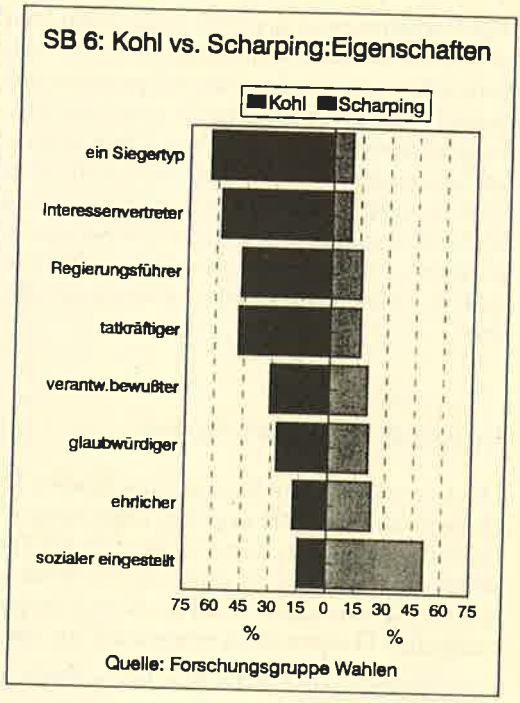
Quelle: Basis Research und FGW-Daten

SB 4: Kompetenzvorsprung: Wirtschaft



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen





Wirtschaftsprobleme Westdeutschlands eher einer CDU/CSU-geführten Bundesregierung als einer SPD-geführten Regierung zu. Auch die Bürger aus den neuen Bundesländern faßten immer stärkeres Vertrauen und im Juni hatte die jetzige Bundesregierung, nach zwei Jahren Kompetenzverlust an die SPD, auch hier wieder einen Vorsprung (vgl. Schaubild 4).[11]

Daß die Unionsparteien vor der Europawahl in der Wählergunst zur SPD aufschließen konnten, ist zudem in nicht unbeträchtlichem Maße auf Veränderungen der Haltung der Bevölkerung zum Bundeskanzler und seinem Herausforderer zurückzuführen. Helmut Kohl, der Ende letzten Jahres schon politisch totgesagt wurde, konnte mit unerschütterlichem Selbstbewußtsein sein Image 1994 bei den Wählern, gerade auch in Ostdeutschland, von Monat zu Monat deutlich verbessern, während Rudolf Scharping, nach seiner Kür zum Spitzenmann der SPD mit sehr hohen Sympathiewerten gestartet, bis zum Mai leicht an Boden verlor (vgl. Schaubild 5).[12] Kurz vor dem Wahltermin gab es jedoch einen regelrechten Einbruch in seiner Beurteilung[13], der im Zusammenhang mit seiner verfehlten Reaktion auf die Wahl von Roman Herzog zum Bundespräsidenten und der aus diesem Anlaß in den Medien erfolgten Reaktivierung zurückliegender taktischer Verhaltensfehler (Stichwort Ergänzungsabgabe und Tempolimit) zu sehen ist. In der Juni-Umfrage nach der Wahl wurde daher der Kanzler erstmals besser bewertet als sein Herausforderer. Auch bei in der gleichen Umfrage erhobenen wichtigen persönlichen Eigenschaften wurde Helmut Kohl meist besser beurteilt: Zwei Drittel der Befragten sahen in ihm einen Siegertyp, während nur ein Zehntel dies für Scharping reklamierte. Helmut Kohl war in den Augen der Bürger auch wesentlich besser geeignet, deutsche Interessen zu vertreten und eine Regierung zu führen. Er wurde als tatkräftiger, verantwortungsbewußter und glaubwürdiger gesehen. Lediglich in Punkto Ehrlichkeit und sozialer Einstellung schnitt Rudolf Scharping besser ab (vgl. Schaubild 6).

Wahlverhalten wird generell, neben dem Einfluß längerfristiger Parteibindungen und institutioneller Rahmenbedingungen, durch zwei Arten kurzfristiger Faktoren determiniert: der Beurteilung der von den Parteien präsentierten Kandidaten und den Einstellungen zu den aktuellen politischen Problemen sowie der den Parteien jeweils zugeschriebenen Problemlösungskompetenz. Von den beschriebenen Veränderungen in den Bevölkerungsorientierungen hat somit in beiden Fällen die Union profitiert. Hinzu kommt, daß es der Union gelungen ist, ihre potentielle Wählerschaft in ausreichendem Umfang an die Wahlurne zu bringen. Die SPD konnte dagegen vor allem ihre weniger stark gebundenen Anhänger nicht genügend mobilisieren, was angesichts ihres laschen Wahlkampfes mit unscharfem inhaltlichem Profil und einer Konfliktvermeidungsstrategie gegenüber dem politischen Gegner auch nicht verwundert.

Europawahl und Bundestagswahl

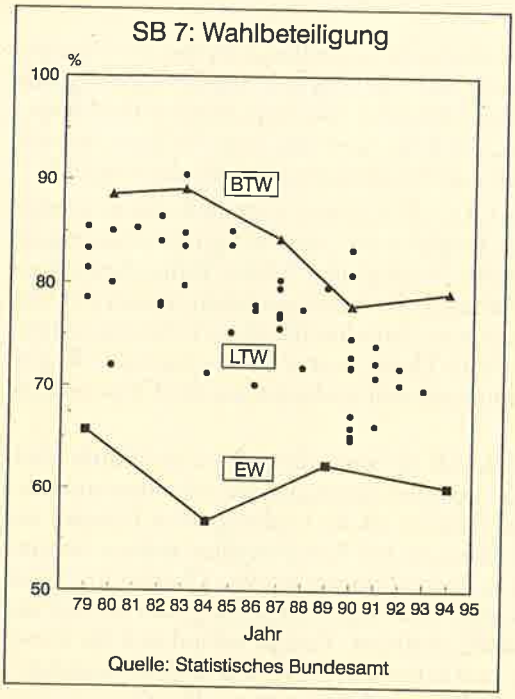
Die Europawahl war die erste bundesweite Wahl in der neuen Bundesrepublik nach der Bundestagswahl von 1990 und ihre Ergebnisse wurden ganz überwiegend von innenpolitischen Faktoren bestimmt. Kann sie deshalb als Testwahl für die Bundestagswahl 1994 angesehen werden? Diese Frage ist eindeutig zu verneinen, da die spezifischen Bedingungskonstellationen bei Nebenwahlen[14], und zu dieser Kategorie gehört die Europawahl, im Vergleich zu den nationalen Hauptwahlen tendenziell ein etwas unterschiedliches Wahlverhalten bedingen.

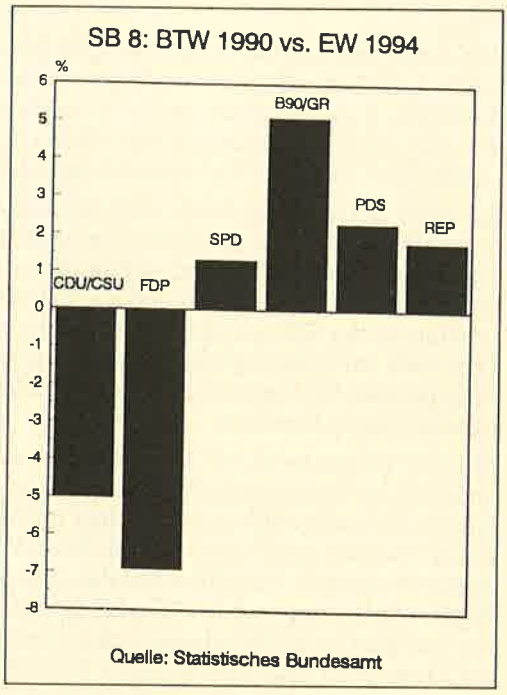
Europawahlen sind in der Bundesrepublik im Vergleich zu Bundestagswahlen durch die folgenden, deutlich miteinander verwobenen Bedingungen geprägt:

(1) Bei Europawahlen gilt ein gesondertes Wahlrecht, das sich vom Bundestagswahlrecht insbesondere dadurch unterscheidet, daß die Wahlberechtigten nur eine Stimme haben, ein Stimmensplitting zwischen Erst- und Zweitstimme somit nicht möglich ist. Zudem waren bei der Europawahl 1994 erstmals Staatsangehörige anderer EU-Staaten unter bestimmten Bedingungen wahlberechtigt, was aber auf das Wahlergebnis keinen merkbaren Einfluß gehabt haben dürfte.

(2) Die verschiedenen Parlaments- und Wahlebenen werden von der Bevölkerung bezüglich ihrer Relevanz systematisch unterschiedlich eingeschätzt, das heißt es besteht eine eindeutige Hierarchie der Wichtigkeit von Wahlen: „Von herausragender Wichtigkeit aus der Sicht der Wähler ist dabei die Bundestagswahl, von deutlich geringerer Wichtigkeit sind Landtagswahlen, danach folgen die Wahlen auf der kommunalen Ebene, und am wenigsten wichtig wird die Wahl zum Europaparlament eingeschätzt".[15] Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß für die Wähler keine spürbaren Machtverteilungskonsequenzen ersichtlich sind, so daß der Wahlausgang als weniger relevant erachtet wird. Da ein – in neuerer Zeit angewachsener – Teil der Wahlberechtigten „konjunkturelle Nichtwähler"[16] darstellen, die zwar die Wahlbeteiligung durchaus als staatsbürgerliche Pflicht ansehen, sie aber mit privaten Interessen am Wahltag abwägen und sich so je nach ihrer Einschätzung der Wichtigkeit der jeweiligen Wahl für eine Teilnahme oder Nichtteilnahme entscheiden, führt die unterschiedliche Wichtigkeitseinschätzung der einzelnen Wahlebenen zu systematisch unterschiedlichen Wahlbeteiligungsraten, wobei die Europawahlen am unteren Ende rangieren (vgl. Schaubild 7). Die im Vergleich zu den Bundestagswahlen sehr viel niedrigere Wahlbeteiligung bei Europawahlen, bei der 1994er Wahl betrug sie 60,1 Prozent gegenüber 79,1 Prozent bei der Bundestagswahl, gibt Mobilisierungsfragen der potentiellen Wählerschaft ein größeres Gewicht

und führt tendenziell zu größeren Stimmenanteilen derjenigen Parteien, deren Anhängerschaft eine starke ideologisch bestimmte Parteibindung aufweist und/oder politisch stark interessiert, informiert und motiviert ist, da solche Wähler bei Wahlen geringer Relevanz besser zu mobilisieren sind.





(3) Die Tatsache, daß bei Europawahlen zwar ein Parlament, aber keine die zukünftigen politischen Entscheidungsprozesse bestimmende Regierungsmehrheit gewählt wird, läßt die bei Bundestagswahlen das Wahlverhalten eines Teils der Wählerschaft mitbestimmenden Koalitionsüberlegungen größtenteils obsolet werden. Zusammen mit der Unmöglichkeit des Stimmensplittings schadet dies tendenziell denjenigen Parteien, die zumindest teilweise, auf koalitionstaktisch motivierte Wähler angewiesen sind.

(4) Bei Zwischenwahlen wie der Europawahl läßt sich ein sogenannter „midterm- oder Oppositionseffekt" beobachten, das heißt die „Wähler nutzen bei Wahlen zwischen zwei Wahlterminen von großer, national entscheidener Bedeutung ... die Gelegenheit, um mit der Regierung abzurechnen"[17]. Die Größe der Verluste der Regierungsparteien hängt dabei von einer typischen Popularitätskurve ab: „Nach gewonnener nationaler Wahl steigt die Regierungspopularität zunächst infolge einer Nachwahleuphorie für kurze Zeit an, sinkt dann aber in der Folgezeit bis etwa in der Mitte einer Legislaturperiode deutlich ab, um kurz vor der nächsten nationalen Wahl wieder anzusteigen"[18]. Bei Europawahlen profitieren daher, in Abhängigkeit von der zeitlichen Nähe zur nächsten Bundestagswahl, tendenziell die Oppositionsparteien.

(5) Die Tatsache, daß die Stimmabgabe bei der Europawahl für die nationalen Machtverhältnisse keine unmittelbaren Konsequenzen besitzt, fördert generell die Experimentierlust der Wähler und bietet einer diffusen Proteststimmung gegen die etablierten Parteien ein relativ

risikoloses Ventil. Dies bedeutet tendenziell bessere Chancen für neue, kleine, extreme Parteien.

Neben diesen generellen Faktoren wird jede Wahl natürlich durch situationsspezifische Faktoren bestimmt, die die generellen Tendenzen verstärken oder auch konterkarieren können.

Wie wirkte sich nun das Zusammenspiel der verschiedenen Einflußfaktoren bei der Europawahl von 1994 konkret aus und warum konnte sie nicht als Testwahl für die nachfolgende Bundestagswahl angesehen werden? Um die Unterschiede im Wahlverhalten bei der Haupt- und Nebenwahl zu verdeutlichen, sind in Schaubild 8 die Gewinne bzw. Verluste der einzelnen Parteien bei der Europawahl im Vergleich zur Bundestagswahl 1990 abgetragen.[19]

Bei dieser Betrachtungsweise zeigt sich, daß die CDU/CSU zwar stärkste Partei geworden ist und damit die Wahl gewonnen hat, jedoch im Vergleich zur zurückliegenden Hauptwahl einen deutlichen Stimmenverlust hinnehmen mußte. Noch größer fiel der Verlust beim Koalitionspartner FDP aus, während die anderen Parteien alle hinzugewannen, wobei sich der Gewinn bei der SPD aus den anfangs schon genannten Gründen allerdings in Grenzen hielt. Dies steht im Einklang mit der Oppositionseffekt-These, wonach die nationalen Regierungsparteien bei Europawahlen tendenziell Stimmenanteile verlieren, die den Oppositionsparteien zugute kommen.

Daß der Verlust bei der FDP so drastisch ausfiel, daß sie unter der 5-Prozent-Hürde blieb und nicht ins Europäische Parlament einzog, lag zusätzlich daran, daß sie nicht über eine ausreichende Stammwählerschaft verfügt und daher stärker als die beiden großen Parteien auf Zusatzstimmen angewiesen ist, für deren Mobilisierung bei Europawahlen äußerst ungünstige Bedingungen herrschen: Mit der geringen Rolle koalitionstaktischer Überlegungen zur Regierungsbildung und dem Wegfall der Möglichkeit zum Stimmensplitting fehlt ihr ein Faktor, von dem sie bei Bundestagswahlen traditionell profitiert. Zudem befand sich die Partei seit Monaten in einer durch interne Rivalitäten und externe Profilschwäche gekennzeichneten Krise und war schon bei den vorangegangenen Bürgerschaftswahlen in Hamburg im September 1993 und den Landtagswahlen in Niedersachsen im März 1994 gescheitert und hatte in den neuen Bundesländern den Genscher-Bonus verspielt, der dort 1990 wesentlich zu ihrem zweistelligen Ergebnis beigetragen hatte.

Die strukturellen Benachteiligungsfaktoren fallen jedoch bei Bundestagswahlen generell weg. Dies gab der FDP, trotz ihrer schlechten internen Verfassung, eine gute Chance, mit einer intensiven Zweitstimmenkampagne – unter Betonung ihrer Rolle als notwendiger Garant einer Neuauflage der bestehenden Regierungskoalition – doch wieder in den Bundestag einzuziehen, was ihr auch gelang.[20]

Bündnis 90/Die Grünen haben bei der Europawahl im Vergleich zur zurückliegenden Bundestagswahl am stärksten zugenommen.[21] Dies lag sicher auch daran, daß die West-Grünen 1990 aus einer Reihe von Gründen extrem schlecht abgeschnitten hatten. Zudem verfügt die Partei über eine politisch interessierte, informierte und motivierte Wählerschaft, die bei Nebenwahlen gut zu mobilisieren ist, die im Wahlkampf erfolgte Orientierung der SPD in Richtung Mitte verbesserte ihre Chancen bei Wählern im rot-grünen Zwischenbereich und sie befand sich angesichts der vorangegangenen überdurchschnittlichen Landtagswahlergebnisse in einem Stimmungshoch. Die allgemein etwas schlechtere Bedingungskonstellation bei Bundestagswahlen ließ vermuten, daß ihr Ergebnis dort nicht ganz so hoch ausfallen würde, aber an der Tatsache, daß das Tief von 1990 überwunden war und die Partei dem nächsten Bundestag angehören würde, bestand kein Zweifel.

Wie Bündnis 90/Die Grünen, so konnte auch die PDS, die von vielen Beobachtern noch vor nicht allzu langer Zeit als temporäres Phänomen angesehen wurde, ihren Stimmenanteil bei der Europawahl im Vergleich zur 1990er Bundestagswahl verdoppeln und scheiterte nur knapp an der 5-Prozent-Hürde. Im Westen der Bundesrepublik blieb sie auch diesmal eine marginale Partei, in den neuen Bundesländern waren jedoch optimale Voraussetzungen zur Mobilisierung ihrer Klientel gegeben: 1. Große Teile ihrer Anhängerschaft besitzen eine starke Parteibindung und sind daher bei Nebenwahlen gut zu mobilisieren. 2. Sie konnte von einem Spezifikum der Europawahl 1994 außerordentlich profitieren: der Kombination mit Kommunalwahlen in sieben Bundesländern, darunter allen neuen Bundesländern außer Brandenburg.[22] Ihre immer noch von allen Parteien weitaus am besten ausgebaute, flächendeckende organisatorische und personelle Präsenz auf der kommunalen Ebene verschaffte ihr dort einen wesentlichen Vorteil. 3. Sie konnte sich erfolgreich als Ost-Identifikationsfaktor und Interessenvertreterin der Einheitsverlierer profilieren und damit in Wählerschichten jenseits der mit dem früheren System ideologisch eng Verbundenen eindringen. Bei der Bundestagswahl fand sie weniger günstige Umstände vor, so daß sie die knapp 20 Prozent der Stimmen in Ostdeutschland, die für ein Überspringen der gesamtdeutschen 5-Prozent-Hürde notwendig gewesen wären, nicht ganz erreichte und bundesweit nur auf 4,4 Prozent kam. Da sie jedoch im Ostteil Berlins vier Direktmandate erringen konnte, gelang ihr über diesen Weg der Einzug ins Parlament.

Die Republikaner schließlich, deren hoher Stimmenanteil von 7,1 Prozent die größte Überraschung der Europawahl von 1989 darstellte, konnten sich zwar bei der 1994er Wahl gegenüber der Bundestagswahl von 1990, wo sie wegen der Wiedervereinigungsthematik keine Rolle gespielt hatten, verbessern, blieben jedoch deutlich unter der 5-Prozent-Marke, wie auch schon bei den Landtagswahlen in Hamburg und Niedersachsen. Bei der nachfolgenden Bundestagswahl halbierte sich ihr Stimmenanteil auf 1,9 Prozent. Hier zeigt sich, daß der fest mit der Partei verbundene Kern der Wählerschaft momentan nicht ausreicht, um die Partei bei abnehmendem Protestpotential der Bevölkerung und dem durch den wesentlichen Bedeutungsverlust des Ausländer- und Asylthemas bedingten Fehlen einer Profilierungsplattform in den Bundestag zu bringen.

Als Testwahl ungeeignet, doch nicht ohne Einfluß

Die spezifische, das Wahlverhalten der Bevölkerung in einer systematischen Weise beeinflussende Bedingungskonstellation bei einer Europawahl läßt sie als Testwahl für die nachfolgende Bundestagswahl ungeeignet erscheinen. Dennoch haben Europawahlen einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Hauptarena des politischen Prozesses, da ihre Ergebnisse und deren Interpretation einerseits die Einstellungen der Bevölkerung und andererseits die Strategien der Parteien beeinflussen. Dies läßt sich auch für die Wahl von 1994 zeigen. Der Sieg der Unionsparteien und die Niederlage der SPD, in der Medienberichterstattung deutlich dramatisiert, hatten unübersehbare Auswirkungen sowohl auf die politische Stimmung in der Bevölkerung als auch auf die SPD, die ihre Wahlkampfplanung, -konzeption und -organisation neu überdachte und mit einer offensiveren Strategie und einem Dreierteam an der Spitze versuchte, das Steuer doch noch herumzureißen, was ihr jedoch letztendlich nicht gelang.

Anmerkungen

1. Vgl. Oskar Niedermayer, The Transnational Dimension of the Election, in: Electoral Studies, 3 (1984), S. 235–243; ders., Die Europawahlen 1989: Eine international vergleichende Analyse, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 20 (1989), S. 469–487. Für die Europawahl 1989 in der Bundesrepublik vgl. Hermann Schmitt, Was war „europäisch" am Europawahlverhalten der Deutschen? Eine Analyse der Europawahl 1989 in der Bundesrepublik, in: Oskar Niedermayer und Hermann Schmitt (Hrsg.), Wahlen und Europäische Einigung, Opladen 1994, S. 63–83.
2. Rudolf Hrbek, Das neue Europäische Parlament: mehr Vielfalt – weniger Handlungsfähigkeit", in: integration, 3 (1994), S. 158.
3. Karl-Rudolf Korte, Ein Parlament als Beute der Parteien, in: DIE ZEIT, Nr. 22 vom 27. Mai 1994.
4. Ergebnis der Eurobarometer-Umfrage Nr. 41, in: Europäische Kommission (Hrsg.), Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, 41, Brüssel 1994, S. 4.
5. Ergebnisse des von Lutz Erbring, Hans-Dieter Klingemann und Richard Stöss geleiteten DFG-Projektes über „Wahlabstinenz, Wählerabwanderung und politische Issues" (Projekt „Superwahljahr 1994"), dessen empirische Basis durch wöchentliche, bundesweit repräsentative Telefoninterviews von FORSA gebildet wird. Der Verfasser möchte sich an dieser Stelle bei den Projektleitern und FORSA ausdrücklich für die Zurverfügungstellung der Daten bedanken.
6. Forschungsgruppe Wahlen e. V. (Hrsg.), Europawahl. Eine Analyse der 4. Direktwahl zum Europaparlament 9. bis 12. Juni 1994, Mannheim 1994, S. 17.
7. CDU/CSU 38,8%, SPD 32,2%, B90/GRÜNE 10,1%, FDP 4,1%, PDS 4,7%, REP 3,9%.
8. Der Spiegel Nr. 5/1994, S. 18.
9. Im Schaubild 2 ist die mit der bekannten „Sonntagsfrage" gemessene Wahlabsicht für die CDU/CSU und SPD als Prozentsatz aller Befragten, also einschließlich der noch Unentschlossenen und der potentiellen Nichtwähler, wiedergegeben.
10. Die Daten für dieses und die drei folgenden Schaubilder wurden dem Verfasser von Basisresearch (Trendmonitordaten über die wirtschaftliche Lage) und der Forschungsgruppe Wahlen (Politbarometerdaten) zur Verfügung gestellt. Beiden Instituten sei hierfür gedankt.
11. Im Schaubild werden, für West- und Ostdeutschland getrennt, die jeweiligen Prozentsatzdifferenzen zwischen den Antworten „eher CDU/CSU-geführt" und „eher SPD-geführt" wiedergegeben. In Westdeutschland hatten sich im April zum Beispiel 27,4% für eine CDU/CSU-geführte, 21,8% für eine SPD-geführte Regierung entschieden, woraus sich ein Kompetenzvorsprung der CDU/CSU-geführten Regierung von 5,6 Prozentpunkten errechnet.
12. Das Schaubild gibt die Beurteilung der beiden Politiker als Mittelwerte auf einer Skala von –5 bis +5 wieder.
13. Forschungsgruppe Wahlen, a.a.O., S. 48.
14. Zum Begriff der Nebenwahlen und deren Charakteristika vgl. z. B. Karlheinz Reif, Nationale Regierungsparteien verlieren die Wahl zum Europäischen Parlament 1984, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 15 (1984), S. 341–352 sowie Karlheinz Reif und Hermann Schmitt, Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results, in: European Journal of Political Research, 8 (1980), S. 3–44.
15. Dieter Roth, Die Europawahl 1989, in: Oskar Niedermayer und Hermann Schmitt (Hrsg.), Wahlen und europäische Einigung, Opladen, 1994, S. 47.
16. Zu den verschiedenen Typen von Nichtwählern vgl. Birgit Hoffmann-Jaberg und Dieter Roth, Die Nichtwähler. Politische Normalität oder wachsende Distanz zu den Parteien?, in: Wilhelm Bürklin und Dieter Roth (Hrsg.), Das Superwahljahr, Köln, 1994, S. 132–159.
17. Hans-Jürgen Hoffmann und Ursula Feist, Die Europawahl 1989 – eine klassische Nebenwahl?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, 1989, S. 21.
18. Peter Gluchowski, Wolfgang Staudt und Ullrich von Wilamowitz-Moellendorff, Die dritten Direktwahlen zum Europäischen Parlament in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, 1989, S. 25; vgl. auch die in Anmerkung 14 angegebene Literatur.
19. Der Argumentationslogik folgend, ist im Schaubild die Bundestagswahl von 1990 der Vergleichsmaßstab. Ein Vergleich mit der Bundestagswahl von 1994 ergibt folgende Werte: CDU/CSU: –2,7, FDP: –2,8, SPD: +4,2, B90/GRÜNE: +2,8, PDS: +0,3 und REP: +2,0 Prozentpunkte Differenz.
20. Wie erste Bundestagswahlanalysen zeigen, verdankt die FDP ihren Wiedereinzug ins Parlament ausschließlich einer massiven Unterstützung durch eigentlich der Union nahestehende Wähler.
21. Bei der Berechnung der Veränderung des Stimmenanteils wurden für 1990 die Ergebnisse für die damals getrennt angetretenen Formationen zusammengezählt.
22. In Brandenburg wurden schon im Dezember 1993 Kommunalwahlen abgehalten. Dort leitete die PDS ihre Erfolgsserie mit einem Stimmenanteil von 21,2 Prozent ein, der sie zur zweitstärksten Partei werden ließ.

„Erziehung zur Demokratie" und Europa nach 1989: Chancen für eine neue europäische Dimension?

Der europäische Integrationsprozeß prägt mehr und mehr den Alltag der Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union. Ob als Konsument oder als Staats- und Unionsbürger, Interdependenz und Verflechtung sind greifbare und bestimmende Faktoren politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wirklichkeit. Dies ist ein Ansatzpunkt politischer Bildungsarbeit, die eine „europäische Dimension" entfalten und in das Bewußtsein von Schülern, Studenten, Bürgern etc. heben will. Die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa wachsen in diese Zusammenhänge europäischer Integration hinein und erleben diese häufig als Teil des Transformationsprozesses. Letzterer betrifft zunehmend ganz Europa und stellt das bipolare Bild eines zweigeteilten Europas in Frage. Politische Veränderungen stellen auch die politische Bildung als „Wegbegleiterin" dieser Veränderungen vor neue Aufgaben:

Welchen Beitrag kann die politische Bildung, verstanden als „Erziehung zur Demokratie", zu diesem Transformations- und Integrationsprozeß in Europa leisten? Welche neuen Herausforderungen stellen sich ihr in den EU-Mitgliedstaaten und den neuen Demokratien aufgrund der veränderten Realität in Europa? Bedarf es nicht eines erweiterten „Europa-Verständnisses", wenn wir von der europäischen Dimension der politischen Bildung auch in den zwölf EU-Mitgliedstaaten sprechen? Ist das häufig funktionalistisch verkürzte Europabild in der Europäischen Union noch tragfähig?[1] Müssen die in den mittel- und osteuropäischen Ländern „eingefrorenen" politischen Europabilder im Lichte der neuen, integrierten europapolitischen Gegebenheiten weiterentwickelt werden? Wo gibt es Gemeinsamkeiten und Divergenzen in der Wahrnehmung und Darstellung Europas in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den mittel- und osteuropäischen Staaten?

Ziel des Projekts „Europabilder in Mittel- und Osteuropa: Themen und Aufgaben für die politische Bildung nach dem Umbruch" ist es, in einem multinationalen Dialog diejenigen europapolitischen Themen zu identifizieren, die in Zu-

Europabilder in Mittel- und Osteuropa: Themen und Aufgaben für die politische Bildung nach dem Umbruch in Europa

Projekt des Instituts für Europäische Politik, Bonn in Zusammenarbeit mit der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Projektleitung: Barbara Lippert, Institut für Europäische Politik, Prof. Dr. Heinrich Schneider, Universität Wien, Institut für Europäische Politik

Projektbearbeitung: Susanne Klunkert, Institut für Europäische Politik

Laufzeit: bis Ende August 1995

Mitglieder der Projektgruppe

Bundesrepublik Deutschland: Bernd Janssen, Zentrum für Europäische Bildung, Bonn; Günter Renner, Europäische Akademie Berlin

Italien: Dr. Olga Bombardelli, Universität Trient

Niederlande: Dr. Theo van Praag, Pädagogische Hochschule Rotterdam

Polen: Prof. Dr. Jerzy Holzer, Institut für Politikwissenschaft, Polnische Akademie der Wissenschaften, Warschau; Ewa Majdowska, Ministerium für nationale Bildung, Warschau

Slowakei: Dr. Silvia Matúsová, Pädagogisches Zentrum, Bratislava; Dr. Ivo Samson, Slowakisches Institut für Internationale Beziehungen, Bratislava

Tschechien: Prof. Dr. Ludmilla Eckertová, Karls-Universität, Prag; Dr. Václáv Kural, Institut für Internationale Beziehungen, Prag

Ungarn: Dr. János Hauszmann, Seminar für osteuropäische Geschichte, Universität zu Köln; Dr. Lázsló Kozma, Ministerium für Bildung und Kultur, Budapest; Dr. Sándor Kurtan, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Budapest-Universität, Budapest

kunft parallel zum Hineinwachsen der mittel- und osteuropäischen Staaten in die westeuropäisch-atlantische Gemeinschaft wichtiger Bestandteil der europäischen Dimension der politischen Bildung zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland sein werden.

Arbeitsweise der Projektgruppe

Politische Bildung ist nur glaubwürdig, wenn sie den Bezug zur Gegenwart herstellt. Die europapolitische Gegenwart der mittel- und osteuropäischen Staaten ist vor allem durch das politische Ziel einer baldigen EU-Mitgliedschaft und die darauf vorbereitenden Europa-Abkommen (Assoziierungsabkommen) geprägt. Die politische „Rückkehr nach Europa" dieser Länder bedeutet, daß die Herausbildung politischer Systeme im Rahmen des Nationalstaats gleichzeitig und parallel zur verstärkten Einbindung in überstaatlich integrierte Strukturen wie die Europäischen Union verläuft. Politische Bildung in den vier Visegrád-Staaten Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn steht somit vor der doppelten Herausforderung, bei der Schaffung einer Zivilgesellschaft im nationalstaatlichen Rahmen mitzuwirken, das heißt vor allem Erziehung zur Demokratie zu leisten, und gleichzeitig den Prozeß der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Integration in die Europäische Union zu begleiten.

Umgekehrt rückt ihre immer intensivere Heranführung an die Europäische Union eben diese mittel- und osteuropäischen Staaten zunehmend von der Peripherie in den Wahrnehmungskreis der EU-Mitgliedstaaten. Am längsten und intensivsten mit der Europäischen Union wirtschaftlich, politisch und kulturell verbunden sind die vier Visegrád-Staaten, die 1989 als erste den Weg der Demokratisierung einschlugen. Deshalb konzentriert sich die Projektarbeit auf diese vier Länder.

Für die zwölf EU-Mitgliedstaaten bedeutet der Anspruch dieser vier Staaten, um das Jahr 2000 als vollwertige Mitglieder in den Kreis aufgenommen zu werden, daß sie ihre eigenen europapolitischen Zukunftsvorstellungen dahingehend überprüfen und reflektieren müssen. Die Debatte um eine mögliche Osterweiterung der Europäischen Union wird in Deutschland aufgrund seiner oftmals reklamierten Brückenfunktion zwischen den EU-Partnerstaaten und den beitrittswilligen mittel- und osteuropäischen Staaten besonders intensiv diskutiert. Für die politische Bildungsarbeit bedeutet dies, einen wesentlichen Beitrag zu einem umfassenden Verständigungsprozeß zu leisten, in dem vor allem die Europabilder neu zu begreifen sind. Im Lichte der anstehenden Diskussion um die Osterweiterung reicht weder eine politische Assoziierung „von oben", noch eine einseitige Anpassung der Mittel- und Osteuropäer aus. Auch die politische Bildungsarbeit in den zwölf EU-Mitgliedstaaten ist aufgefordert, im Sinne einer Assoziierung „von unten" das bisherige Bild eines Osteuropa als „Ostblock" zu überwinden und zu differenzieren. Die Projektgruppe hat zu diesem Zweck bewußt den Ansatz von Länderkorrespondentinnen und -korrespondenten gewählt, um jedes der vier Visegrád-Länder in seiner Besonderheit zu erfassen.

Da politische Bildung in enger Wechselbeziehung zur politischen Kultur steht, indem sie diese einerseits reflektiert, andererseits durch ihren orientierenden Charakter mitprägt,[2] untersucht die Projektgruppe beide Bereiche. Deshalb ist je ein Vertreter der politischen Kulturforschung und ein Experte der politischen Bildung pro Visegrád-Land als Länderkorrespondentin oder Länderkorrespondent mit Kolleginnen und Kollegen aus einigen EU-Mitgliedstaaten in der Projektgruppe zusammengeschlossen. Bei der Auswahl der Expertenrunde wurde vor allem auf eine Ausgewogenheit zwischen „kleinen" und „großen" sowie nördlichen und südlichen Mitgliedstaaten geachtet, um einen repräsentativen Querschnitt der EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Gemeinsam wurden zwei Fragenkataloge, einer zur politischen Kultur, einer zur politischen Bildung, entwickelt, die zunächst einem „westeuropäischen" Frageansatz folgen: Angenommen wird, daß sich der europäische Einigungsprozeß nach dem Umbruch als ein gesamteuropäischer Integrationsprozeß gestaltet. Folglich wird nach den europapolitischen Leitbildern[3] aller Beteiligten gefragt, denen dieser Prozeß folgt; das heißt konkret: Sind die vier Visegrád-Staaten bereit, auf einen Teil ihrer neu gewonnenen nationalen Souveränität zugunsten einer als wirtschaftliche und

politische Union ausgelegten Europäischen Union zu verzichten?

Die Frage nach dem europapolitischen Leitbild bestimmt auch den Ansatz des Fragenkatalogs zur politischen Bildung. Hier wird an Erfahrungen aus zwei Vorläuferprojekten[4] sowie an Ergebnisse aus weiteren Arbeiten in diesem Bereich[5] angeknüpft, die jeweils den Stellenwert Europas bzw. der europäischen Dimension in der politischen Bildung respektive im Unterricht der EG/EU-Mitgliedstaaten untersuchen. Ausgangsannahme ist, daß der europäischen Dimension aufgrund der zunehmenden europapolitischen Verflechtung ein fester und wachsender Platz in der politischen Bildung zukommt, und dies aus demselben Grund auch für die sich neu entwickelnde politische Bildung in den vier untersuchten Ländern gilt. Dabei wird angenommen, daß der politischen Bildung in allen demokratischen Staats- und Gesellschaftsformen ähnliche Zielsetzungen und Werte zugrunde liegen[6], so daß bei der Gestaltung einer gesamteuropäischen, das heißt um die Wahrnehmung der „mittel-und osteuropäischen Hälfte" Europas erweiterten Dimension in der politischen Bildung auf vergleichbare Ausgangsvoraussetzungen gebaut werden kann.

In Deutschland werden seit längerem vier Ansätze unterschieden:[7] *Politische Bildung in Europa* bezieht sich auf einen Vergleich der Strukturen der Bildungssysteme in den einzelnen Staaten. *Politische Bildung über Europa* untersucht, inwieweit Europa Thema in den einzelnen Fächern ist. *Politische Bildung für Europa* betrifft im eigentlichen Sinne die europäische Dimension in der politischen Bildung mit dem Ziel, den europäischen Einigungsprozeß zu legitimieren und zu begleiten. Hier stellt sich die Frage nach dem zugrunde gelegten Europabild. Eine *gemeinschaftliche europäische Bildung* betrifft den Lern- und Austauschprozeß in einem europäischen Lernumfeld.[8] Diese Unterscheidung soll im folgenden helfen, die vorläufigen Projektergebnisse zu gliedern.

Politische Bildung in Europa

In den vier Visegrád-Staaten wird die Aufgabe von politischer Bildung vor allem als „Erziehung zur Demokratie" verstanden. Aufgrund der Erfahrungen mit der sozialistischen Herrschaftsform bestehen große Vorbehalte gegenüber dem Begriff der „politischen Bildung". Die Ablehnung dieses Begriffs knüpft an die Erfahrungen an, die schon aus den Vorläuferprojekten mit Spanien, Griechenland und Portugal gemacht wurden. Erziehung zur Demokratie wird in allen vier Staaten als unabdingbar für die Schaffung einer Zivilgesellschaft eingestuft. Der Auftrag der Erziehung zur Demokratie wird vor allem darin gesehen, demokratische Werte zu vermitteln. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahrzehnte können sich die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr mit dem Staat identifizieren. Dies zeigt, daß die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung noch keine demokratische Gesellschaft schafft. Es wird an allgemein geltende Werte und Normen demokratischer Gesellschaften angeknüpft, wobei sich ein euro-amerikanisches Vorbild abzeichnet. Der Einfluß der christlichen Wertvorstellungen kommt deutlicher zum Tragen als beispielsweise in Deutschland. Toleranz, die Respektierung demokratisch gefaßter Entscheidungen, die Fähigkeit zu sachlichem, fairem und gewaltlosem Streiten gelten als Lernziele der Erziehung zur Demokratie.

In bezug auf das Grundverständnis von Aufgabe und Zielsetzung der Erziehung zur Demokratie gibt es einen Konsens zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den vier Visegrád-Staaten, auch wenn die Begriffe (Erziehung zur Demokratie, politische Bildung, Staatsbürgerkunde) unterschiedlich sind. Erziehung zur Demokratie soll dazu beitragen, ein entwicklungsfähiges demokratisches Gemeinwesen zu fördern, den Bürgerinnen und Bürgern politische und gesellschaftliche Beteiligungsfelder aufzeigen und zu kritischem Urteilsvermögen befähigen.

Politische Bildung über Europa

In den vier Visegrád-Staaten ist „Europa" selbstverständlicher Teil des Unterrichts. Dabei wird gerade in den Fächern Geographie und Geschichte Europa einbezogen. Jedoch geschieht dies nicht unter dem Aspekt einer „europäischen Dimension". Vielmehr wird der Bezug zur nationalen Einbindung und zum nationalen Beitrag zur Geschichte und Kultur Europas hergestellt.

Das auf diese Weise vermittelte Europabild ist ein hauptsächlich historisch-kulturell-religiös geprägtes, welches sich am besten mit dem Begriff des „gemeinsamen europäischen Erbes" beschreiben läßt. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, daß es ein erhebliches Defizit an Kenntnissen über die Geschichte und Kultur der jeweils anderen drei Visegrád-Staaten gibt. Es handelt sich also nicht um ein ausschließliches „Ost-West"-Rudiment des Kalten Kriegs. Wenn Geschichtsunterricht der politischen Bildung dienen soll, „indem er den geschichtlichen Horizont des eigenen politischen Standorts aufhellt"[9], so ist gerade in diesem Bereich einiges aufzuholen. Diese „Nachholarbeit" richtet sich auch und vor allem an die westeuropäischen Staaten, in denen die historisch-kulturell geprägte gesamteuropäische Wahrnehmung weitaus weniger deutlich zu sein scheint als in den vier Visegrád-Staaten.

Obgleich Konsens darüber besteht, daß „Europa" nicht rein geographisch definiert werden kann, ist festzustellen, daß über die Hervorhebung des eigenen nationalen Beitrags zum gemeinsamen europäischen Erbe eine Abgrenzung Europas nach Osten erfolgt. In Ungarn wird auf die Rolle als Bollwerk gegen die islamischen Osmanen verwiesen, Polen wird als Märtyrer und Retter des römisch-katholischen Glaubens in Europa begriffen, viele Slowaken verweisen auf ihre lateinisch-christliche Tradition und Kultur und Tschechien versteht sich als Kern Mitteleuropas.

Aus der Auffassung einer gemeinsamen historischen und kulturellen Vergangenheit werden keine – oder nur sehr begrenzte – Schlußfolgerungen und Gestaltungsvorstellungen für die gemeinsame Zukunft Europas gezogen. Der gemeinsamen „Europa"-Historie folgt keine gemeinsame „Europa"-Vision. Der Wesensinhalt des vorrangig historisch-kulturell-religiös geprägten Europabilds ist vergangenheitsorientiert. Es wird kein „roter Faden" dieses gemeinsamen Erbes als Wegweiser für eine gemeinsame Zukunft gelegt.

Politische Bildung für Europa

In diesem Bereich treten die größten Spannungen und Defizite auf, und zwar nicht nur bei den vier Visegrád-Staaten, sondern auch bei den zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Union, bei denen sich die Divergenz zwischen dem theoretischen Anspruch und der Praxis deutlich abzeichnet. In allen zwölf Staaten gibt es Curricula, in denen die EG-Ratsentschließung zur europäischen Dimension im Bildungswesen[10] berücksichtigt wird. Die praktische Umsetzung ist allerdings auch heute noch mangelhaft. In den vier untersuchten Ländern hingegen zeichnet sich eine Kluft zwischen dem politischen Eliten-Diskurs und der politischen Zielsetzung einer Integration in westeuropäisch-atlantische Strukturen (Europäische Union, NATO, Westeuropäische Union) und der mangelnden bis nicht vorhandenen europäischen Dimension in der politischen Bildung ab. Aufgrund der Transformationssituation auch des Bildungsbereichs aller vier Länder kann die politische Bildung nur schwer den sich schneller wandelnden politischen Prozessen folgen. Dementsprechend fehlt eine Auseinandersetzung und Politikbegleitung mit der Frage nach der europäischen Integration, welche von einer zunehmenden Zahl von Bürgern in den vier Staaten mit Ängsten und Befürchtungen vor einem „undemokratischen, zentralistischen Brüssel-Europa" in Verbindung gebracht wird.

Kernproblem der Diskussion um die Erziehung zur Demokratie / die politische Bildung für Europa ist jedoch in allen Ländern die Frage nach dem Auftrag einer europäischen politischen Bildungsarbeit. In der Europäischen Union wird unter anderem die Meinung vertreten, daß die weitere Entwicklung zu einer politischen Europäischen Union nicht ohne „die dafür nötige Umpolung der Loyalitäten und Solidaritäten auf das neue Territorium »Europa«"[11] auskommt. Dieser Anspruch des Loyalitätstransfers schien in den EG/EU-Mitgliedstaaten bis zur Debatte über den Vertrag über die Europäische Union relativ unumstritten oder zumindest nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit gewesen zu sein. Seit die Debatte über die Ratifizierung der Maastrichter Beschlüsse jedoch die Frage der fortschreitenden Integration zunehmend zu einem Thema der öffentlichen Diskussion gemacht hat, ist dieser Loyalitätstransfer umstritten, und zwar nicht nur in dem Sinne ob er überhaupt möglich, sondern ob er erwünscht ist.

In noch stärkerem Maße wird dieser Loyalitätstransfer in den vier Visegrád-Staaten kritisch be-

trachtet, bzw. als nicht notwendig erachtet. Die Referenz für Loyalität und Identität bleibt eindeutig die Nation und der Nationalstaat. Der Begriff „Europäisierung" ist eher negativ besetzt. So gilt es in der Slowakei beispielsweise als „unanständig", sich erst als Europäer und dann als Slowake zu verstehen. Diese Haltung läßt sich zwar mit der erst kürzlich erlangten nationalen Unabhängigkeit erklären, macht aber den Widerspruch zwischen dem politischen Wunsch, einer handlungsfähigen Union beitreten zu wollen, und dem sich abzeichnenden Leitbild eines Europas der Vaterländer / der Nationalstaaten um so deutlicher. Damit wird das ursprüngliche und bis zur Debatte um den Maastrichter Vertrag als grundlegend angenommene Leitbild eines integrierten (eventuell föderalen) Europas als zukunftsweisendes gesamteuropäisches Leitbild in Frage gestellt. Für die politische Bildung in den EU-Mitgliedstaaten bedeutet dies, daß ein simpler Transfer der Idee einer europäischen Dimension der politischen Bildung in diese Staaten nicht möglich ist. Dies bedeutet für die Praxis auch, daß es nicht ausreichen wird, übersetzte Lehrmaterialien zu transferieren.

Zwischen Revision und Revitalisierung

Noch ist „Europa" in der „Erziehung zur Demokratie" in den vier Visegrád-Staaten kein zentrales Thema. Gleiches gilt allerdings auch für die – zum Teil langjährigen - Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In den EU-Mitgliedstaaten entwickelt sich erst allmählich eine differenziertere Wahrnehmung der politischen und wirtschaftlichen Situation in den einzelnen vier Staaten Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn. Die jeweiligen europapolitischen Standpunkte und die Schwierigkeiten beim Transformationsprozeß werden nur unzureichend und auch nur von kleinen Elitengruppen wahrgenommen.

Es gibt jedoch bereits eine gemeinsame europäische Wahrnehmung bezüglich der Aufgaben und Zielsetzungen der „Erziehung zur Demokratie", die auf gemeinsamen Wert- und Normvorstellungen beruhen, die allerdings nicht spezifisch europäisch (wohl aber euro-atlantisch) sind. Die Grundlage gemeinsamer Werte führt nicht zwangsläufig zu einem gemeinsamen politischen Europabild (eher, wenn überhaupt, zu einem gemeinsamen historisch-kulturell-religiösen Europabild). Schon gar nicht ergibt sich ein bewußt föderal orientiertes Europabild als Antwort auf den Wunsch nach Friedenssicherung und -erhaltung in Europa. Vielmehr ist eine Revitalisierung des Europabildes der Nationalstaaten erkennbar. Der potentielle Konflikt zwischen einem eher auf den Nationalstaat ausgerichteten Europabild und dem Wunsch, einer starken, handlungsfähigen Europäischen Gemeinschaft beizutreten, wird jedoch nicht erkannt oder thematisiert. Dies könnte für den zukünftigen gesamteuropäischen Integrationsprozeß Schwierigkeiten aufwerfen: Eine Erweiterung der Europäischen Union um die mittel- und osteuropäischen Staaten wird in den derzeitigen Mitgliedstaaten aufgrund eines mangelnden oder nur geringer ausgeprägten historisch-kulturellen Europabildes schwer zu motivieren und in den Visegrád-Staaten aufgrund mangelnden Integrationsbewußtseins schwer zu legitimieren sein. Außerdem hat sich in den bisherigen EU-Mitgliedstaaten aufgrund gemeinsam vollzogener Integrationsschritte ein Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt, welches das Europabild der zwölf eben auf diesen Kreis der EU-Mitgliedstaaten beschränkt.

Folglich hat „Erziehung zur Demokratie" in beiden Teilen Europas noch viel nach-, auf- und vorzubereiten. Vor allem bedarf es einer Revision der bisherigen Europabilder. Für die europäische politische Bildung in den EU-Mitgliedstaaten, vor allem aber in Deutschland als östlichstem Land der Europäischen Union, bedeutet dies, daß sie zunächst einmal über die einzelnen Visegrád-Länder, deren Geschichte und deren kulturellen Beitrag zu Europa informiert, um ein Bewußtsein für das gemeinsame europäische Erbe zu vermitteln. Dazu gehört auch die Auseinandersetzung mit der Frage nach den geographischen, historischen und kulturellen Grenzen Europas, aber auch die Auseinandersetzung mit den unsichtbaren Grenzen innerhalb Europas (Fremdheit, Sprachen, unterschiedliche Traditions- und Lebensweisen etc.).

Darüber hinaus muß der Transformationsprozeß zunehmend als eine alle Länder in Europa betreffende Aufgabe vermittelt werden. In diesem Zusammenhang sind die Stichworte „Solidarität" und „Verantwortung" für die politische Bildungswelt zentral. Schließlich stellt sich erneut

die Frage nach der zukünftigen Gestalt Europas: Welches Europa wollen wir? Welches Europa brauchen wir? Wird es der europäischen politischen Bildung in Zukunft gelingen, Europa als gemeinsames Anliegen zu vermitteln?

Susanne Klunkert

Anmerkungen

1. Klaus Schleicher und Winfried Bos (Hrsg.), Realisierung der Bildung in Europa. Europäisches Bewußtsein trotz kultureller Identität?, Darmstadt 1994.

2. Waldemar Besson und Gotthard Jasper, Das Leitbild der modernen Demokratie. Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung, Bonn 1990.

3. Vgl. Heinrich Schneider, Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung, Bonn 1986.

4. Bernd Janssen und Wolfgang Sander (Hrsg.), Europa in der Schule, Bonn 1986; Will Cremer und Otto Schmuck (Hrsg.), Politische Bildung für Europa. Die europäische Dimension in der politischen Bildung der zwölf EG-Staaten, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 306, Bonn 1991.

5. Vgl. Bernd Janssen (Hrsg.), Europa in der Erwachsenenbildung. Amsätze zu gemeinsamer Praxis in vier Ländern, Bonn 1982; Günter Renner (Hrsg.), Die europäische Einigung im Schulbuch, Bonn 1992.

6. Vgl. Will Cremer, Demokratie-Lernen für Europa: Die Demokratien im Westen und die demokratischen Revolutionen im Osten, in: Will Cremer und Otto Schmuck (Hrsg.), a.a.O,. S. 24 – 33, hier: S. 29; Oskar Anweiler u.a. (Hrsg.), Bildungspolitik in Deutschland 1945 1990. Ein historisch-vergleichender Quellenband, Bonn 1992.

7. Vgl. Bernd Janssen, Europäische Bildung, in: Will Cremer und Otto Schmuck (Hrsg.), a.a.O., S. 51–63.

8. Dieser Ansatz wird im weiteren jedoch nicht verfolgt, da er nicht spezifisch die politische Bildung betrifft, sondern eher einem funktionalistischen Ansatz entspricht, das heißt der Vorbereitung auf einen internationalen Arbeitsmarkt.

9. Gutachten des deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen zur politischen Bildung und Erziehung vom 22. Januar 1995, in: Oskar Anweiler u.a. (Hrsg.), a.a.O..

10. Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen zur europäischen Dimension im Bildungswesen vom 24. Mai 1988, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 177 vom 6. Juli 1988.

11. Robert Hettlage (Hrsg.), Bildung in Europa: Bildung für Europa? Die europäische Dimension in Schule und Beruf, Regensburg 1994, S. 18.

Deutschland und Ungarn – eine Beziehung von gesamteuropäischer Bedeutung

Die 4. Jahrestagung des Deutsch-Ungarischen Forums beeindruckte durch eine spezifische Verbindung des Besonderen mit dem Alltäglichen: Ohne Zweifel gehört das Forum zu den bedeutendsten Initiativen dieser Art, die nach den Umbrüchen der Jahre 1989/90 an der Gestaltung eines neuen, geeinten Europas aktiv mitwirken. An der diesjährigen, turnusgemäß in der Bundesrepublik stattfindenden Veranstaltung nahmen beinahe 200 hochrangige Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft beider Länder teil, um zentrale Fragen der Europapolitik aus deutscher und ungarischer Perspektive zu diskutieren. Trotz dieses Rahmens vermittelte die Jahrestagung eine vertraute Arbeitsatmosphäre, die zwischen langjährigen Partnern auch Raum für kritische Worte offenläßt. Wenn sich in den wenigen Jahren seit der historischen Wende in Ungarn bereits ein dichtes Netz persönlicher Bekanntschaften, vielfältiger Kontakte und intensiver Kooperation zwischen beiden Staaten entwickelt hat, so ist dies auch ein Verdienst des Deutsch-Ungarischen Forums.

Die diesjährige Veranstaltung nahm den fünften Jahrestag der Grenzöffnung Ungarns zum Anlaß, eine Zwischenbilanz des bisherigen Wandels zu ziehen und Perspektiven des künftigen Zusammenwachsens Europas aufzuzeigen. Die Träger der Initiative, das Bonner Institut für Europäische Politik, die Europäische Bewegung Deutschland, die Europa-Union Deutschland und der Ungarische Rat der Europäischen Bewegung wählten Ort und Zeitpunkt bewußt aus, um das Deutsch-Ungarische Forum in die offiziellen Bonner Festveranstaltungen einbinden zu können.

Im Zentrum stand dabei die feierliche Gedenkveranstaltung der Botschaft der Republik Ungarn in der Bonner Kunst- und Ausstellungshalle anläßlich der Grenzöffnung vom 10. September 1989. Bundesaußenminister Klaus Kinkel und sein Amtsvorgänger Hans-Dietrich Genscher nutzten die Veranstaltung, um dem ungarischen Ministerpräsidenten und damaligen Außenminister Gyula Horn für den mutigen Schritt vom September 1989 zu danken. Horn selbst bemüh-

Fünf Jahre Grenzöffnung
Der historische Wandel in Europa – Bilanz und Perspektiven

4. Jahrestagung des Deutsch-Ungarischen Forums

9.–10. Sept. 1994 – La Redoute, Bonn-Bad Godesberg

Eröffnung und Begrüßung
Otto WOLFF VON AMERONGEN, Vorsitzender des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft; Präsident des Deutsch-Ungarischen Forums, Köln; Dr. Péter BALAZS, Botschafter der Republik Ungarn in Dänemark, Kopenhagen / Stellvertretender Vorsitzender des Ungarischen Rates der Europäischen Bewegung, Budapest.

Ansprachen
Dr. Hans-Friedrich VON PLOETZ, Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Bonn; István SZENT-IVANYI, Parlamentarischer Staatssekretär des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest; Dr. Dr. Jörg MONAR, Direktor des Instituts für Europäische Politik (IEP), Bonn

Kurzvortrag „Deutschland vor den Wahlen": Dr. Henning WEGENER, Leiter der Abteilung Ausland des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn

Arbeitsgruppe I: Standort Europa: Wirtschaftliche Herausforderungen und Reformstrategien
Mitwirkende: Dr. Adám TOROK, Forschungsinstitut für Industrie- und Unternehmenswirtschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, Budapest; Christian MEIER, BI-Ost, Köln; Dr. István KÖRÖSI, Forschungsinstitut für Weltwirtschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, Budapest; Dr. Peter DANYLOW, Ost-Ausschuß der Deutschen Wirtschaft, Köln; Dr. András KÖVES, Arbeitsgemeinschaft für Konjunktur, Marktforschung und Computertechnik, Budapest; Dr. Heinrich MACHOWSKI, DIW Berlin; Prof. Dr. Gyula VARGA, Forschungs- und Informationsinstitut für Agrarwirtschaft, Budapest. Dr. Péter BALAZS; Dr. Peter KALBE, Europäische Kommission, Brüssel; Prof. Dr. András INOTAI, Forschungsinstitut für Weltwirtschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, Budapest; Dr. Arpádné HARGITA, Ministerium für Industrie und Handel, Budapest; Dr. Frigyes HARSHEGYI, Ungarische Nationalbank, Budapest; Dr. Hans-Dieter KUSCHEL, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn; Prof. Dr. Gerhard RAMBOW, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn.

Arbeitsgruppe II: Von der Assoziierung zum EU-Beitritt: Politische und institutionelle Aspekte
Mitwirkende: Dr. Egon A. KLEPSCH, Präsident der Europa-Union Deutschland; Dr. György CSOTI, Auswärtiger Ausschuß des Ungarischen Parlaments, Budapest; Prof. Dr. Hartmut SOELL, MdB, Bonn; Dr. Otto-Raban HEINICHEN, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Ungarn; Dr. László KISS, Ungarisches Institut für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest; Barbara LIPPERT, IEP; Koordinatorin des Deutsch-Ungarischen Forums, Bonn; Prof. Dr. László VALKI, Ungarische Außenpolitische Gesellschaft, Budapest. Dr. Sándor PEISCH, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest, Elmar BROK, MdEP; Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln;

Arbeitsgruppe II: Sicherheits- und Außenpolitik: Gemeinsame Identität – Gemeinsame Sicherheit?
Mitwirkende: Dr. György NOGRADI, Universität für Ökonomie, Budapest; Tibor PETO, Botschaft der Republik Ungarn, Bonn; Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, IEP, Bonn/Universität Wien; Dr. András HAJDU, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest; Zoltán ARVAI, Ministerium für Landesverteidigung, Budapest; Joachim VON ARNIM, Auswärtiges Amt, Bonn; Prof. Dr. Dieter MAHNCKE, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn; Dr. István CSEJTEI, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest; Dr. Günter BURGHARDT, Europäische Kommission, Brüssel; Dr. Mathias JOPP, Institute for Security Studies; Ferenc KANTOR, Ministerium für Landesverteidigung, Budapest; Dr. Klaus-Peter KLAIBER, Auswärtiges Amt, Bonn; Zoltán SZABO, Ministerium für Landesverteidigung, Budapest.

Arbeitsgruppe IV: „Neues" und „Altes" Denken in Europa nach der Grenzöffnung
Mitwirkende: Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität, Berlin; Prof. Dr. Ferenc GLATZ, Europa-Institut, Budapest; Prof. Dr. Oskar ANWEILER, Ruhr-Universität Bochum; Prof. Dr. Attila AGH, Budapest Universität für Ökonomie; Dr. Jenö KALTENBACH, Ungarisches Institut für Verwaltungswesen, Budapest; Prof. Dr. Werner LINK, Universität zu Köln; Dr. Krisztina MÁNICKE-GYÖNGYÖSI, FU Berlin; Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Trier; Prof. Dr. Pál ROKUSFALVY, Ungarischer Rat der Europäischen Bewegung, Budapest; Dr. Eckart D. STRATENSCHULTE, Europäische Akademie Berlin; Dr. Péter MORENTH, Ungarischer Rat der Europäischen Bewegung, Budapest; Hans-Jürgen BEERFELTZ, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn;
Ein ausführliches Programm ist erhältlich beim IEP, Bonn

te sich, die Perspektive von der emotionalen Erinnerung an 1989 stärker auf die gegenwärtigen Gestaltungsaufgaben Europas zu richten. Und das nicht ohne Grund: Vieles deutet darauf hin, daß der damalige Ministerpräsident Miklós Németh die eigentliche Verantwortung dafür trug, daß durch die Entscheidung für eine Öffnung der Grenze zu Österreich der historische Wandel in Europa ermöglicht wurde. Hier scheint die „Erinnerungspolitik" der Bundesregierung wie der Regierung Ungarns wohlwollend an aktuellen außenpolitischen Interessen orientiert zu sein. Es bleibt zu hoffen, daß künftige Historiker mit der nötigen kritischen Distanz den Verlauf der entscheidenden Wochen und Monate des Umbruchs in Ungarn aufarbeiten werden.

Europäische Orientierung

Die inhaltlichen Schwerpunkte des Deutsch-Ungarischen Forums selbst waren weniger der Erinnerung als dem Bewußtmachen gegenwärtiger Herausforderungen verpflichtet. Nicht überraschen mag die untergeordnete Rolle der im engen Sinne bilateralen Fragestellungen im Forum, was nicht nur auf die betont europäische Orientierung der beteiligten Trägerorganisationen zurückzuführen ist. Vielmehr ist das deutsch-ungarische Verhältnis von einer geradezu als „natürlich" zu bezeichnenden europäischen Dimension bestimmt, die jedem Aspekt der gegenseitigen Beziehungen eine gesamteuropäische Bedeutung verleiht. Ungarns Deutschlandpolitik ist untrennbarer Bestandteil der auf Integration in die europäischen Sicherheits- und Stabilitätsstrukturen gerichteten Außenpolitik des Landes. Aus der Bedeutung und Intensität der historischen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Deutschland resultiert die Erwartung an Bonn, die Rolle des Anwalts ungarischer Interessen innerhalb der Europäischen Union zu übernehmen. Zugleich ist die deutsche Politik gegenüber Ungarn nur im europäischen Kontext verständlich; Deutschlands Ostpolitik ist konstituierender Bestandteil der Politik der Europäischen Union gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas. Wenn eine solche Veranstaltung dennoch nicht zum „Europäisch-Ungarischen Forum" wird, so verweist dies in erster Linie auf die weiterhin dominierende Rolle nationalstaatlicher Akteure innerhalb der europäischen Integration. Erste Überlegungen zu einer auch organisatorischen „Europäisierung" des Forums werden allerdings bereits angestellt; einen entsprechenden Vorschlag unterbreitete der Generalsekretär des Ungarischen Rates der Europäischen Bewegung, Sandor Peisch, dem Schlußplenum der Veranstaltung.

Die europäische Orientierung kam in der Programmgestaltung des Deutsch-Ungarischen Forums deutlich zum Ausdruck. In den vier parallelen Arbeitsgruppen wurden die zentralen Herausforderungen auf dem Weg der Annäherung Ungarns an die Integrationsstrukturen Europas thematisiert. In den Bereichen Wirtschaft, Politik, Sicherheitspolitik sowie Forschung und Bildung wurden der Stand der bisherigen Reform und Integration Ungarns bilanziert und Strategien zur Überwindung der jeweiligen Defizite diskutiert.

Zielsetzung Mitgliedschaft

Schwerpunkt der ungarischen Außenpolitik ist die angestrebte Aufnahme in die sogenannten „harten" Integrationsorganisationen Europas. Nachdem das Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union im Februar dieses Jahres in Kraft getreten ist, hat Ungarn am 1. April 1994 als erstes der Transformationsländer einen offiziellen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union gestellt. Dieser Schritt ist Ausdruck der hohen Erwartungen, die Budapest an den „Stabilitäts- und Modernisierungsanker" Europa richtet.

Allerdings wird in der Bilanz der Reformen nicht genügend darauf hingewiesen, daß der Beitrag der Europäischen Union zur Bewältigung der enormen Transformationsaufgaben in Mittel- und Osteuropa bisher eher bescheiden war. Letztlich sind die eindrucksvollen Erfolge der ungarischen Reformen – Stabilisierung des politischen Systems, Entwicklung einer Zivilgesellschaft, Installierung marktwirtschaftlicher Mechanismen - in erster Linie auf die politischen Prozesse im Lande selbst zurückzuführen. Von Beginn des Umbruchs an (zum Teil sogar bereits vor 1989) verfolgten die politischen Eliten konsequent und diszipliniert den Kurs auf einen demokratischen

und marktwirtschaftlichen Umbau des ungarischen Staates, der von einer ebenso disziplinierten Bevölkerung mitgetragen wurde. Die Fixierung Ungarns wie auch anderer mittel- und osteuropäischer Staaten auf die Europäische Union sollte die Entwicklung eines politischen Selbstbewußtseins der neuen Demokratien nicht beeinträchtigen.

Im Bereich der Wirtschaft sind es in erster Linie die ausländischen Direktinvestitionen, die als Erfolg der ungarischen Transformation gewertet werden können. Ungarn ist im Vergleich unter den Transformationsstaaten mit deutlichem Abstand Spitzenreiter bei den getätigten ausländischen, nicht zuletzt deutschen Investitionen, die zu einer weitreichenden Einbindung der ungarischen Volkswirtschaft in europäische Handelsstrukturen beigetragen haben. Darüber hinaus ist es vor allem der erfolgreiche Privatisierungsprozeß, der Ungarn von anderen Staaten des Transformationsraumes positiv abhebt.

Weit fortgeschritten ist auch die Konsolidierung des demokratischen politischen Systems, das auf einer allen europäischen Normen entsprechenden Verfassung aufbaut. Die aufgrund der zweiten, regulären Parlamentswahlen konstituierte neue Regierung unter dem Ministerpräsidenten Horn führt die Reformpolitik in einer breiten parlamentarischen Koalition weiter. Ähnliches gilt auch für die Außen- und Sicherheitspolitik Ungarns, die sich durch Berechenbarkeit und Kontinuität auszeichnet und die in jüngster Zeit auch die bisher problematischen Beziehungen zu den Nachbarn Slowakei und Rumänien vertraglich zu regeln sucht. Bezeichnend für das politische Kräftefeld in Ungarn ist zudem die Tatsache, daß der EU-Beitrittsantrag im ungarischen Parlament einstimmig verabschiedet wurde.

Ungeachtet der erfolgreichen Reformentwicklung sind innerhalb der ungarischen Gesellschaft verstärkt Tendenzen der Ernüchterung und Enttäuschung zu verzeichnen. Als Ursachen werden die internen ökonomisch-sozialen Spannungen, aber auch die Politik der Europäischen Union angeführt, deren Hilfsleistungen teilweise als unzureichend und letztlich an eigenen Wirtschaftsinteressen orientiert kritisiert werden. Ungarische Partner verweisen auf die geringe Gesamthöhe der Finanztransfers aus der Europäischen Union, auf zu kurzfristige und mit erheblichen bürokratischen Hürden verbundene Hilfsprogramme sowie auf die zumeist große Zeitspanne zwischen Beantragung und Bewilligung der Mittel, die eine Planungssicherheit unmöglich macht. Auch hat die Handelsliberalisierung im Rahmen des Assoziierungsprozesses zu einem besorgniserregenden Defizit im Handel Ungarns mit der Europäischen Union geführt. Zwar ist im Agrarbereich Ungarn im Gegensatz zu anderen Assoziierungspartnern Nettoexporteur in die Union geblieben, doch trägt die relative Stärke der hochsubventionierten europäischen Agrarexporte nach Ungarn zur Unzufriedenheit mit dem bestehenden Abkommen bei. Verstärkte Initiativen sind gefordert, um den drohenden protektionistischen Tendenzen in Ungarn wie unter den EU-Mitgliedstaaten entgegenzuwirken. Insbesondere gilt es, den gegenseitigen Dialog zu intensivieren und beschleunigte Handelsliberalisierungen in den sensiblen, für die ungarische Volkswirtschaft bedeutenden Bereichen zu prüfen.

Darüber hinaus scheinen manche Entwicklungspotentiale des Europaabkommens aufgrund von Informationsdefiziten vornehmlich der ungarischen Handelspartner brach zu liegen. Eine breit angelegte Bildungs- und Informationsinitiative sollte nicht nur die Herausbildung gesamteuropäischer Identitätsstrukturen fördern, um problematische Mentalitätsdifferenzen zu überwinden. Vielmehr fehlt es oftmals an konkreten, praktischen Informationen und Fachkompetenz in bestimmten Berufsgruppen. Die jüngsten Vorschläge der Europäischen Kommission zur Förderung der Rechtsangleichung in den Assoziierungsstaaten verweisen auf die Problematik, daß in den kommenden Jahren eine Vielzahl von Spezialisten des Europarechts in den mittel- und osteuropäischen Staaten benötigt wird.

Beitrittsfahrplan und strukturelle Reformen als zentrale Forderungen

Zu den drängenden Fragen im politischen Bereich gehört die konkrete Realisierung der Beitrittszusage. Die in jüngster Zeit in Gang gesetzten „strukturierten Beziehungen" zwischen der Europäischen Union und den assoziierten Staaten können zwar positive Akzente bei der Weiterentwicklung der Europaabkommen setzen, sie

lösen jedoch nicht die Frage eines Beitrittsfahrplans. Von ungarischer Seite wird mit einer gewissen Ungeduld der Wunsch geäußert, durch verläßliche Terminzusagen den Annäherungsprozeß bereits jetzt voranzubringen. Verwiesen wird auf die stabilisierende Wirkung eines solchen Signals auf den ungarischen Reformprozeß. Bei Vorliegen eines umfassenden Konzeptes der Europäischen Union für die gesamte Region könnten auch die Gefahrenpotentiale im Südosten des Kontinents abgebaut werden.

Weitgehend einig sind sich deutsche Experten in der Forderung, die anstehende Osterweiterung mit einer Vertiefung der Integration zu verbinden, während die Frage der Vertiefung und/oder Erweiterung in der ungarischen Diskussion nicht im Vordergrund steht. In Abgrenzung zu britischen Positionen wird von deutscher Seite darauf hingewiesen, daß auch bei den bisherigen Beitrittswellen der Erfolg der Union gerade im Ausbau ihrer integrationspolitischen Perspektive lag. Erforderlich ist mit der künftigen Osterweiterung eine flexible Verlagerung der Entscheidungsverfahren in der Kommission auf supranationale Mechanismen. Darüber hinaus gehört eine Revision der Strukturpolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik zu den vordringlichen Aufgaben der Europäischen Union.

Die Möglichkeiten abgestufter Beitritts- oder Mitgliedschaftsgestaltung werden als eher begrenzt eingeschätzt. Auch wenn die politische und sicherheitspolitische Beitrittsfähigkeit Ungarns bereits weitgehend erreicht ist, kann eine auf Dauer konzipierte Teilmitgliedschaft unter Ausklammerung der wirtschaftlichen Integration nicht tragfähig sein. Ungeachtet der Anschaulichkeit des Maastrichter Drei-Säulen-Modells sind die unterschiedlichen Felder gemeinsamer Aktion innerhalb Europas in der politischen Realität nicht voneinander zu trennen. Denkbar sind allenfalls sektorale Übergangsfristen, die Neumitgliedern den Anpassungsprozeß erleichtern.

Ausbau des Dialogs ist wünschenswert

Angesichts der Herausforderungen, die allesamt über den ungarisch-deutschen Horizont hinausreichen, erscheint eine Europäisierung des Dialogs auch im Rahmen des Deutsch-Ungarischen Forums geboten. Ansprechpartner der Reformüberlegungen im Rahmen des Assoziierungs- und Beitrittsprozesses sind zunächst die Vertreter der EU-Kommission. In den wirtschaftlichen Problembereichen gilt es, die von den anstehenden Sparzwängen einer Osterweiterung besonders betroffenen Mitgliedstaaten in die Gespräche einzubeziehen. Die Weiterentwicklung des Europaabkommens und die Einlösung der Beitrittszusage seitens der Union hängen in entscheidendem Maße davon ab, ob die bisher skeptischen EU-Mitglieder von den positiven Wirkungen des ungarischen Beitritts überzeugt werden können. Weitere, bilaterale Initiativen Ungarns gegenüber den vermeintlichen Konkurrenten vornehmlich aus dem Süden der Europäischen Union sind in den nächsten Jahren wünschenswert.

Schließlich harrt eine der zentralen Fragen der Zukunft Europas einer konzeptionellen Antwort: Wie kann das sich wandelnde Rußland in stabilitätsfördernder Weise an der Gestaltung der künftigen gesamteuropäischen Ordnung beteiligt werden? Durch welche institutionellen Vorkehrungen kann verhindert werden, daß die Osterweiterung von NATO und Europäischer Union eine Destabilisierung innerhalb wie außerhalb der Russischen Föderation zur Folge hat? Schon jetzt ist eine Intensivierung und Institutionalisierung des Dialogs mit Rußland vonnöten, zu der auch die verstärkte Einbeziehung russischer Gesprächspartner einen ersten, vertrauensbildenden Beitrag leisten kann. Es liegt im deutschen wie ungarischen Interesse, diesen Herausforderungen der Zukunft frühzeitig zu begegnen. *Klemens Büscher*

Vertragskorrektur oder Strukurreform?

Zur Vorbereitung der intergouvernementalen Revisionskonferenz 1996 wurde auf der Sitzung des Europäischen Rates von Korfu die Schaffung einer Reflektionsgruppe beschlossen. Diese wird ab Juni 1995 über die Revision des Vertrags über die Europäische Union beraten und weitere Optionen zu institutionellen Fragen diskutieren und zusammenstellen. Ohne Zweifel wird die Arbeit der Reflektionsgruppe durch die Ratifikations- und Implementierungserfahrung der EU-Mitgliedstaaten beeinflußt. Hiermit ist nicht zuletzt die öffentliche Diskussion über die Inhalte des Vertragwerkes als auch über die Form seiner Umsetzung angesprochen. Eine intensive Auseinandersetzung über das 1996 zu beschließende Reformpaket wird umso zwingender, wie sich in den Gesellschaften der Europäischen Union eine immer größere Öffentlichkeit auf den Weg macht, Einstellungen zu konsolidieren, die sich gegen eine weitere institutionelle und verfahrenstechnische Vertiefung der Europäischen Union aussprechen und die damit maßgeblichen Einfluß auf die Bereitschaft der Regierungen und Parlamente gewinnt, weitere substantielle Integrationsschritte zu vertagen oder zu blockieren.

Mögliche sich hieraus ergebende europapolitische Grundorientierungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden auf der zu Ehren des fünfundsechzigsten Geburtstages von Professor Dr. Heinrich Schneider veranstalteten Sitzung des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik diskutiert.

Fundamentaler Wandel oder „Konjunkturphänomen"?

So wurde erstens nach Inhalt und Meßbarkeit eines fundamentalen Wandels der europapolitischen Grundeinstellungen gefragt. Anhand der Beispiele Frankreichs und Großbritanniens wurden zweitens mögliche Erscheinungsformen dieses Wandels exemplifiziert und Prognosen der Grundpositionen beider Staaten für die Regierungskonferenz 1996 erstellt. Drittens wurde der verfahrenstechnische, inhaltliche und interinstitutionelle Reformbedarf der Europäischen

Europapolitische Grundorientierungen im Zeichen neuer Herausforderungen

Tagung des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik

29./30. September 1994, Europa-Zentrum Bonn

Begrüßung

Dr. Egon A. KLEPSCH, Präsident der Europa-Union Deutschland, Koblenz/Bonn

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Institut für Europäische Politik, Bonn; Universität Wien

Europapolitische Grundorientierungen in der Europäischen Union – nationale und übergreifende Perspektiven

Vorsitz: Dr. Dr. Jörg MONAR, Institut für Europäische Politik, Bonn

Kurzeinführungen

Prof. Dr. Roland BIEBER, Juristische Fakultät der Universität Lausanne

Dr. Simon BULMER, European Policy Research Unit der Universität Manchester; Visiting Fellow am Institut für Europäische Politik, Bonn

Prof. Dr. András INOTAI, Institut für Weltwirtschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften Budapest

Dr. Christian LEQUESNE, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris

Prof. Dr. William E. PATERSON, Institute for German Studies, Universität Birmingham

Hans PETERS, Geschäftsführender Vorsitzender der Europa-Union Deutschland, Bonn/Dortmund

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln; Institut für Europäische Politik, Bonn

Round Table: Strategien für die Europäische Union: Antworten von Politik, Wissenschaft und Multiplikatoren

Vorsitz: Prof. Dr. Wolfgang WESSELS

Kommentare

Prof. Dr. Diether BIEHL, Institut für öffentliche Wirtschaft, Geld und Währung der Universität Frankfurt

Marcell VON DONAT, Kabinettchef, Europäische Kommission, Brüssel

Dr. Hartmut MARHOLD, Generalsekretär der Europäischen Bewegung Deutschland, Bonn

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Dr. Thomas JANSEN, Generalsekretär der Europäischen Volkspartei, Brüssel

Ursula KALBFLEISCH-KOTTSIEPER, Leiterin des Europa-Referats der Staatskanzlei des LandesNordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Arno KRAUSE, Leiter der Europäischen Akademie Otzenhausen, Saarbrücken

Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Trier

Schlußfolgerungen für die Arbeit des Instituts für Europäische Politik

Dr. Dr. Jörg MONAR

Union analysiert und auf die zentrale Fragestellung hin untersucht, welche politische Finalität mit der Revisionskonferenz zum Europäischen Unionsvertrag anvisiert werden sollte.

Hinsichtlich der akademischen und politischen Diskussion über Konsequenzen, die sich aus einem vielfach wahrgenommenen Wandel der europapolitischen Grundeinstellungen ergeben, sind mehrere Ergebnisse festzuhalten. So ist vor allem die Wechselwirkung zwischen seinen Erscheinungsformen und der Erosion des bislang vermuteten „permissive consensus" zu analysieren. Ferner muß der Frage nachgegangen werden, ob dieser Erosionsprozeß, wenn er denn nicht den üblichen Konjunkturschwankungen unterliegt, abrupt, neuer oder altbekannter Qualität ist. Weiterhin sollte eine Differenzierung nach nationalen, europäischen und internationalen Ausprägungen gesellschaftlichen Wandels erfolgen. Denn nur so läßt sich die Legitimationskrise der Europäischen Union von anderen Krisenerscheinungen wie der in zahlreichen europäischen Staaten beobachtbaren Politikverdrossenheit unterscheiden. Die Problematik betrifft also nicht alleine die europapolitische Debatte. Sie ist vielmehr ein Teil einer breiteren Staatstheoriediskussion in Europa und der Debatte um die Gültigkeit und Transformierungspotentiale des Modells repräsentativer Demokratie. Letzteres muß angesichts des Wegfalls einer im Ost-West-Konflikt eingebetteten Systemkonkurrenz neu überdacht werden. Das nationalstaatlich geprägte, westliche Demokratiemodell konkurriert nun offensichtlich mit einem europäischen Modell demokratischer Repräsentation. Die prozeßhafte Natur und offene Finalität dieses Modells konnten den Unions- und Marktbürgern bisher nicht oder nur unzureichend vermittelt werden. Daher gilt es, parallele Strategien für die Weiterentwicklung des europäischen Institutionensystems, der anzuwendenden Entscheidungsverfahren und die Erweiterung der Europäischen Union zu entwickeln. Im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 sollte besonders beachtet werden, daß eine Strategie, welche ausschließlich auf die Parlamentarisierung der Union fokussiert, nicht zwangsläufig ihre Demokratisierung zur Folge hat. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 hat auf diesen Zusammenhang hingewiesen und einer Strategie, welche dem Europäischen Parlament weitere Entscheidungskompetenzen überträgt, eindeutige Schranken auferlegt.

Nichtsdestoweniger wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, daß die mit dem Maastrichter Vertrag offenbar gewordene Legitimationslücke der Europäischen Union genutzt werden sollte, um in einer breiten Debatte Eingriffsoptionen in das Institutionengefüge sowie die Verfahrensstrukturen gegenüberzustellen. Zwei Positionen konnten hier unterschieden werden: Konzentrierte sich erstere auf die Reform und Entwicklung von übergreifenden, konstitutionsähnlichen Grundstrukturen, so betonte die Gegenseite den Fortbestand nationalstaatlicher Verhandlungs- und Entscheidungskompetenz und hierauf basierender Kooperationsoptionen.

Für die Verfechter des Konstitutionsgedankens sollte sich eine derartige Debatte von dem Leitmotiv tragenlassen, ein Verfahren europäischer Meinungsbildung zu entwickeln. Daraus ergibt sich, daß 1996 nicht die sich durch den Vertragstext ergebenden technischen Probleme behandelt, sondern – unter Verdeutlichung der gemeinsamen Werte europäischer Gesellschaften und unter Rückbesinnung auf die Zieldefinition des im EGKS-Vertrag in Artikel 1 manifestierten Gemeinsamkeitsgedankens – übergreifende Strukturen und Verfahren ermittelt werden. Konkret heißt dies, allgemeine und dem in der Gemeinschaft herausgebildeten Wertekanon angepaßte Kriterien für Mitgliedschaft, Austritt, Suspendierung und Entlassung der Mitgliedstaaten zu definieren, Kompetenzgrenzen zu klären, im Bereich der Grundrechte technische Details von politischen Fragen zu trennen und eine Verfassungsgebungsprozedur auf den Weg zu bringen.[1]

Die andere Position kam in einer Analyse zur Verhandlung und Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte und des Maastrichter Vertrages zu dem Ergebnis, daß die nationalen Akteure des Gemeinschaftssystems „responsiver" gegenüber dem Willen der Bürger auftreten als die supranationalen Gemeinschaftsinstitutionen. Einem Bedarf an konstitutionellen Elementen der künftigen Unionsentwicklung wurde daher widersprochen. Statt dessen kommt dem europäischen Rat die zentrale Rolle zu, partizipative Ele-

mente des Systems zu vertiefen und institutionell umzusetzen.

Leitlinien für die Regierungskonferenz 1996

Wie die Handlungsfähigkeit einer auf sechzehn, vielleicht auf mehr als zwanzig Mitglieder wachsenden Gemeinschaft gesichert und das Demokratie- und Legitimationsdefizit beseitigt werden soll, ist unter den Mitgliedstaaten umstritten. Ausgehend von den in Maastricht deutlich gewordenen Grundpositionen Frankreichs und Großbritanniens wurden mögliche, spätestens 1996 auftauchende Interessendivergenzen dieser Verhandlungspartner diskutiert.

In Frankreich war der Gedanke einer Europäischen Politischen Union zwar immer ein prioritäres außenpolitisches Ziel, aber ein Konsens über ihre Finalität hat nie bestanden. Zentral für die französische Europapolitik war das Ende des Ost-West-Konflikts: Bis 1989 galt es, die Kooperation mit Deutschland zu vertiefen, da Deutschland als privilegierter politischer Ort zur Bestätigung französischer „Leadership" in Europa und als Verstärkungsmoment zur Erreichung französischer wirtschaftspolitischer Interessen fungierte. Seit 1989 erfahren diese Ziele in der Sache eine Destabilisierung und führen somit zu einer Veränderung der Perzeption Frankreichs in Europa. Auf der in den Maastrichter Vertrag mündenden Regierungskonferenz betonte die französische Position daher die Einführung einer gemeinsamen Währung zur Einbindung der währungspolitischen Führungsrolle Deutschlands unter ein gemeinschaftliches Dach. Da die nun bevorstehende EFTA-Erweiterung der Europäischen Union das Risiko einer Verwässerung des „acquis communautaire" in sich barg, wurde mit der Forderung nach einer engen Verknüpfung von Wirtschafts- und Währungsunion einerseits und Politischer Union andererseits das Ziel verfolgt, mit der Konsolidierung dieses „acquis" die Beitrittsschwelle anzuheben. Aus der Ratifizierungs- und Implementierungspraxis des Maastrichter Vertrags ergeben sich für Frankreich somit folgende, der Revisionskonferenz vorangestellte Leitlinien: Der Bestandssicherung der in Maastricht beschlossenen integrationspolitischen Ziele ist gegenüber einer institutionellen Vertiefung Vorrang einzuräumen. Ferner wird sich die französische Verhandlungsposition für eine Konkretisierung derjenigen Vertragsbestandteile engagieren, welche in der französischen Öffentlichkeit eindeutige Mobilisierungskraft für eine Europäisierung bestimmter Politikbereiche besitzen. Als Beispiel wurde die Verwirklichung einer Europäischen Sozialunion auf der Grundlage der beiden Weißbücher der Europäischen Kommission zur Wirtschafts- und Sozialpolitik angesprochen.

Eine föderalistische Perspektive steht in Frankreich ebensowenig zur Debatte wie ein „saut qualitatif". Zum „Kerneuropa"-Konzept des sogenannten Schäuble/Lamers-Papiers vom September 1994 scheinen Regierung und Parlament in Frankreich im Prinzip positiv eingestellt zu sein, wobei aber der These der vertiefungswilligen und -fähigen Staaten in ihren Folgerungen widersprochen wird. Hierin zeigt sich eine Tendenz zur Erweiterung der Bilateralisierungsoption, die Frankreich immer mit der deutsch-französischen Zusammenarbeit verband und seit 1989 auf Spanien und Italien auszudehnen scheint.

Im Hinblick auf Großbritannien ist festzuhalten, daß die Europapolitik stärker als in Frankreich durch innenpolitische Faktoren bestimmt ist. Im Vordergrund steht das Ziel der Konservativen Partei, in der Regierungsverantwortung zu bleiben. Daher ist Großbritannien kaum an institutionellen Fragestellungen interessiert. Die Reaktion von Premierminister John Major auf das Schäuble/Lamers-Papier ist von zwei Faktoren geprägt: Zum einen vom Prinzip der Kontinuitätswahrung britischer Europapolitik, zum anderen von einem nationalstaatlich fixierten Prinzip sozialer Kohäsion, welches mit Blick auf die Blockadeoptionen des House of Commons und des House of Lords dem Europäischen Parlament keine weiteren Kompetenzen zugestehen möchte. In der konkreten Umsetzung bedeutet dies, daß Großbritannien eine Verbindung der Erweiterung der Europäischen Union mit Reformen zentraler Politikbereiche (insbesondere die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturfonds) eher anstreben wird als institutionelle und verfahrenstechnische Veränderungen

Kerneuropa und variable Geometrie – eine transnationale Diskussion

Einen breiten Raum nahm schließlich die Diskussion um die institutionellen Aspekte der eu-

ropäischen Reformdiskussion ein: Angeschnitten wurden hier die Integrationsqualität der Union, ihre Strukturprinzipien, das Problem einer einzuführenden Normenhierarchie, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion, Fragen der Streitregelung sowie das Verhältnis von Mitgliederanzahl, Effizienz und Legitimation der zukünftigen Europäischen Union.

Hinsichtlich der Bearbeitungsmethode all dieser Teilbereiche europäischer Integration standen die klassischen Alternativen einer Politik der kleinen Schritte versus dem „saut qualitatif" zur Debatte. In diesem Rahmen wurde die Frage nach der Finalität und Grundstruktur der Europäischen Union vor dem Hintergrund des Schäuble/Lamers-Papiers erörtert. Es herrschte ein breiter Konsens, daß das Papier insofern zu begrüßen ist, als es eine Diskussion über die Regierungskonferenz angestoßen hat. Dies ist ein erfreulicher Unterschied zum Vertrag von Maastricht, welchem keine ausreichende öffentliche Diskussion vorausging, und woraus sich dann im Hinblick auf die Akzeptanz und Legitimation der Union schwerwiegende Probleme ergaben. Daher ist die aktuelle Diskussion um das „Kerneuropa-Konzept" – ungeachtet seines Inhalts – insofern zu begrüßen, als es sich um eine transnationale Debatte handelt. Schließlich ist die Herstellung einer echten gesamteuropäischen Öffentlichkeit eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Gemeinschaftssystems.
In diesem Zusammenhang wurden auch konkrete Probleme der Gemeinschafts-Institutionen erörtert. Die Tatsache, daß im Europäischen Parlament ca. 60 Prozent der Abgeordneten erstmals vertreten sind, ist gerade dann zu berücksichtigen, wenn aus dieser Institution maßgebliche Impulse für die Reformdiskussion erwartet werden. Trotz aller Unwägbarkeiten gegenüber dem neugewählten Parlament kann angesichts der jetzt schon deutlich werdenden Fraktionierung der politischen Parteien nicht davon ausgegangen werden, daß die Abgeordneten automatisch der „Parlamentarisierungslogik" der vorangegangenen Legislaturperiode folgen werden. Auch die personelle und politische Umstrukturierung der Kommission ist zu berücksichtigen. Die Rolle, die der neu gegründete Ausschuß der Regionen im Gemeinschaftssystem spielen wird, muß ebenfalls in die Überlegungen zur Reform der interinstitutionellen Beziehungen miteinbezogen werden.

Angesichts der in der Diskussion zutage getretenen Bandbreite reformbedürftiger Bestandteile des Unionsvertrages scheint es angebracht, die Differenzierung der Inhalte mit der zeitlichen Dimension zu verknüpfen und sie dem Kalender der möglichen Beitritte zur Europäischen Union und mit demjenigen der Wirtschafts- und Währungsunion anzupassen. Denn die Zahl der Reformwünsche wird sich mit neuen Mitgliedstaaten rasch vergrößern. Schließlich lehren die Erfahrungen des Maastrichter Vertragswerkes, daß den Bürgern eine kleine, aber substantielle Reform schon schwierig genug zu vermitteln sein wird.

Andreas Maurer

Anmerkungen:

1. Vgl. dazu ausführlicher Roland Bieber, Europa braucht den großen Schiffsputz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 12. 1994.

Europäische Union und Standortqualität. Zur Europäischen Debatte zum Weißbuch

Die schwere Rezession in Westeuropa hat in erster Linie in geringem wirtschaftlichen Wachstum sowie einer hohen und langanhaltenden Arbeitslosigkeit ihren Niederschlag gefunden. Der dadurch ausgelöste Druck zu politischem Handeln hat auf allen Entscheidungsebenen eine Vielzahl von Studien und Initiativen initiiert, die nach Ursachen und Lösungsmöglichkeiten für die gegenwärtige Krise suchen.

Einer dieser Ansätze, das von der EG-Kommission vorgelegte „Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung", versucht, eine beschäftigungspolitische Strategie für das geeinte Europa zu entwerfen. Da das Weißbuch jedoch als Kompromiß aus den zum Teil sehr unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten hervorgegangen ist, stellt es weniger eine wissenschaftliche Analyse als vielmehr eine Diskussionsgrundlage dar.

Die Forderung nach einer kritischen Auseinandersetzung mit seinen Inhalten aufzunehmen sowie einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der akademischen und politischen Debatten zu geben, waren die erklärten Ziele des diesjährigen Jahreskolloquiums des Arbeitskreises Europäische Integration. Eine interdisziplinäre Mehr-Ebenen-Betrachtung sollte dabei eine „Standortbestimmung der Standortdiskussion" ermöglichen.

Determinanten der Standortqualität

Bereits die ersten Annäherungsversuche an das Thema machten deutlich, daß sich der Begriff des „Standortes" als äußerst problematisch erweist. Insbesondere auf europäischer Ebene erscheint unklar, ob es sich um eine lokale, nationale oder EU-weite und damit nach außen gerichtete Standortdiskussion handeln soll. Unabhängig von der Beantwortung dieser Frage lassen sich bestimmte Faktoren identifizieren, die für die unternehmerische Standortentscheidung relevant erscheinen.

Dieter Biehl zeigte auf, daß dabei letztendlich Renditeerwägungen ausschlaggebend sind; der

Europäische Union und Standortqualität – Zur europäischen Debatte zum Weißbuch

Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration
10.–12. November 1994,
Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn

Faktoren für Standortqualität

Prof. Dr. Dieter BIEHL, Universität Frankfurt

Prof. Dr. Beate KOHLER-KOCH, Universität Mannheim

Europäische Union und Standortqualität

Peter SCHMIDHUBER, Europäische Kommission, Brüssel

Das Weißbuch der EG-Kommission

Die Strategie der Europäischen Kommission

Dr. Heinrich VON MOLTKE, Europäische Kommission, Brüssel

Erwartungen der deutschen Wirtschaft

Dr. Walter KAISER, Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn

Perspektiven aus der Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft

Dr. Arnold STREIT, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Perspektiven aus EU-Mitgliedstaaten

Benelux-Staaten

Dr. George GELAUFF, Central Planning Bureau, Den Haag

Italien

Prof. P. C. PADOAN, Istituto Affari Internazionali, Rom

Großbritannien

Dr. Stephen WOOLCOCK, London School of Economics and Political Science

Spanien

Joan Colon i Naval MdEP, Barcelona

Harmonisierung versus Konkurrenz der Systeme – Grundkonzeptionen in der Debatte

Prof. Dr. Claus-Dieter EHLERMANN, Europäische Kommission, Brüssel

Prof. Dr. Manfred STREIT, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena

Moral als Standortfaktor

Prof. Dr. Hermann LÜBBE, Universität Zürich

Auslastungsgrad der Potentialfaktoren wird durch die Relation von Produktivität und Arbeitskosten determiniert. Standortfaktoren sind relativ immobile Faktoren mit Öffentlichkeitscharakter, so daß staatliches Engagement gerechtfertigt, ja sogar geboten erscheint. Dies gilt insbesondere für den Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur. Hierdurch werden bestehende Engpässe beseitigt und ein optimales Funktionieren des Binnenmarktes erst ermöglicht. Auch für ein Aufholen der rückständigeren Regionen der Gemeinschaft erscheint eine gut ausgebaute Infrastruktur notwendig. Deutschland hat wegen seiner relativ guten Infrastrukturausstattung zwar geringes Interesse an entsprechenden europäischen Initiativen, übersieht dabei jedoch, daß diese dem horizontalen Finanzausgleich auf bundesdeutscher Ebene entsprechen.

Beate Kohler-Koch betonte in ihrem Vortrag die Rolle sogenannter „weicher Faktoren" für die Standortentscheidung. Dabei ging sie insbesondere auf die zunehmende Bedeutung der regionalen Ebene ein. Die in den meisten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu konstatierende Regionalisierung bzw. Dezentralisierung entspringt ökonomischen wie gesellschaftlichen Rationalitäten.

Während Interdependenzen sich zunehmend globalisieren, haben die Erfordernisse einer kontextorientierten Problembearbeitung, der variablen Feinabstimmung an Gegebenheiten vor Ort sowie einer nachfrageorientierten Zielauswahl und Strategieformulierung zu einer Abkehr von Maßnahmen der Globalsteuerung hin zu einer regionalen Strukturpolitik geführt. Damit einher ging die Wiederentdeckung des Menschen als Produktivkraft, die die Gewinnträchtigkeit sozialer Einbindung und die Mobilisierungskraft regionaler Identität betont. Durch diese Entwicklungen gewinnen die Regionen an Einfluß, der aber bei Umverteilungsmaßnahmen an seine Grenzen stößt. So korreliert der Einfluß von Empfängerregionen auf die Regionalpolitik mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Regionen und nicht mit ihrer ökonomischen Betroffenheit.

Die Legitimationsprobleme des hierachischen Staates führen zu einer Veränderung von Staatlichkeit, die zwar kein Europa der Regionen im Sinne einer Dreiteilung entstehen läßt, die bestehenden starren Strukturen jedoch einnehmend durch Politiknetzwerke ersetzt. Die Pfadabhängigkeit der Entwicklung, die Mobilisierungskraft strategischer Konzepte und die Organisation von Anpassungsfähigkeit stellen wichtige Bausteine einer politikwissenschaftlichen Standortanalyse dar.

Das Weißbuch der EG-Kommission

Peter Schmidhuber und *Heinrich von Moltke* befaßten sich in ihren Vorträgen mit dem „Vermächtnis von Jacques Delors", dem „Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung". Dieses stellt einen Versuch dar, die Attraktivität des Standortes Europa für Unternehmen und Arbeitsplätze zu steigern. Es soll nicht nur die Arbeitslosigkeit abgebaut, sondern langfristig sogar eine Steigerung der Beschäftigungsintensität erreicht werden, um Vollbeschäftigung zu erreichen. Die Zielsetzung der Europäischen Union ist damit wesentlich ambitiöser als die ihrer Mitgliedstaaten, welche eher eine Reduzierung der Arbeitslosenquote im Blick haben.

Zur Erreichung dieser Ziele setzt das Weißbuch seine Prioritäten auf die Vollendung des Binnenmarktes, die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, den Sozialen Dialog und die Errichtung von „Transeuropäischen Netzen" für Verkehr, Energie und Daten. Ein funktionierender Binnenmarkt läßt eine Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung und damit Wohlfahrtsgewinne erwarten. Die kleinen und mittleren Unternehmen bilden das Rückgrat der westeuropäischen Wirtschaft. Sie beschäftigen 70 Prozent der Erwerbstätigen und scheinen aufgrund ihrer Flexibilität und Marktnähe am ehesten in der Lage, den Strukturwandel nachzuvollziehen. Sie benötigen dazu jedoch staatliche Unterstützung; insbesondere durch die Bereitstellung von relevanten Informationen kann ihre Leistungsfähigkeit gesteigert werden. Hierzu sollen die Transeuropäischen Netze beitragen, die außerdem zum Ziel haben, die endogenen Wachstumskräfte der Wirtschaft zu aktivieren und zusammen mit anderen Gemeinschaftsmaßnahmen sowohl dem Kohäsions- als auch dem Wachstumsziel dienlich zu sein.

Der Kritik, daß es sich bei den avisierten Infrastrukturmaßnahmen um ein keynesianisches Nachfrageprogramm handele, wurde mit dem Hinweis auf die Langfristigkeit dieser Programme begegnet. Das Weißbuch sei kein Maßnahmenpaket der Brüsseler Zentrale sondern plädiere für eine dezentral organisierte wenn auch konvergente und koordinierte europäische Wirtschaftspolitik. Außerdem empfiehlt es eine Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten sowie eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die durch eine entsprechende Umgestaltung des institutionellen Arrangements auch neue Beschäftigungsquellen erschließen soll, ohne dabei interventionistisch zu sein. Der Staat sollte sich auf die Satzung stabiler Rahmenbedingungen beschränken, die Tarifpartner maßvolle Lohnabschlüsse anstreben und die Unternehmen die ihnen zugestandenen Freiräume möglichst optimal nutzen.

In der Diskussion wurden Zweifel laut, ob das von der Kommission entworfene Konzept seine hochgesteckten Ziele erreichen kann. Zum einen ist es in sich inkonsistent, da es die deutschen und britischen Forderungen nach Deregulierung mit der interventionistischen Wirtschaftspolitik Frankreichs zu versöhnen sucht. Zum anderen stoßen Reformen auch auf nationaler Ebene auf große gesellschaftliche Widerstände, wenn sie an Besitzständen rütteln.

Die Europäische Union sieht ihre Rolle primär in der Unterstützung nationaler Initiativen. Durch einen Ausschuß für Verwaltungsvereinfachung etwa soll den Mitgliedstaaten ein länderübergreifender Erfahrungsaustausch ermöglicht werden, der gleichzeitig die nationalen Regierungen durch Leistungsvergleiche unter Erwartungsdruck setzt. Diese Gemeinschaftsmaßnahme hat zudem den Vorteil, praktisch keine zusätzlichen Kosten zu verursachen.

Das Weißbuch aus Sicht der deutschen Wirtschaft

Walter Kaiser sowie *Arnold Streit* betonten die Notwendigkeit, die Unternehmen von unnötigen Kosten zu entlasten. Dazu zählen überhöhte direkte und indirekte Lohnkosten ebenso wie durch Regulierungen der Märkte, insbesondere Rigiditäten des Arbeitsmarktes, errichtete Anpassungshemmnisse an den sich immer rasanter vollziehenden Strukturwandel. Aus ordoliberaler Sicht erscheint daher eine Reform des bestehenden Systems notwendig, die mittels Deregulierung eine Beschränkung des staatlichen Engagements auf die Sicherung eines effizienten Ordnungsrahmens herbeiführen soll. Ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene kann zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

Das Weißbuch ist jedoch skeptisch zu beurteilen. Zu den grundsätzlichen Bedenken gegen die Einflußnahme eines weiteren politischen Akteurs auf das wirtschaftliche Geschehen gesellen sich konkrete Kritikpunkte, die an den ordnungspolitisch inkonsistenten Politikempfehlungen des Weißbuchs ansetzen. Insbesondere strategische Allianzen und eine gemeinsame Handelspolitik könnten Einfallstore für europäischen Interventionismus darstellen. Auch die Transeuropäischen Netze sind differenziert zu beurteilen. Zwar erscheint es sinnvoll, die Engpässe in der Infrastrukturausstattung zu beseitigen und nationale Standards miteinander kompatibel zu machen, andererseits geraten die Gemeinschaftsprogramme in Konflikt mit dem Subsidiaritätsprinzip, denn dessen wirtschaftspolitische Umsetzung erfordert Freiräume für regionale und nationale Standortpolitiken. Außerdem könnten die Netze als keynesianisches Nachfrageprogramm mißbraucht werden. Diesen Argumenten wurde jedoch entgegengehalten, daß nationales Vorgehen nicht sinnvoll und Kooperationen nicht effizient seien und zudem die Dauer der Leistungsabgabe der Infrastruktur berücksichtigt werden müßte.

Das Weißbuch aus Sicht anderer EU-Mitgliedstaaten

Die zu diesem Thema eingeladenen Referenten aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union machten deutlich, daß die Interessenlagen in ihren Heimatländern sich zum Teil fundamental von denen Deutschlands unterscheiden.

Der niederländische Vertreter *George Gelauff* arbeitete in seiner Analyse die Bedeutung von Ausbildung und Technologie für das Wirtschaftswachstum, von Kostenentlastungen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie

von Flexibilität für das Funktionieren des Arbeitsmarktes heraus. Seine Politikempfehlungen ähnelten dann auch stark denen des deutschen Standortberichtes: Durch eine Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherung das Anreizsystem am Arbeitsmarkt von perversen Incentives zu befreien und niedrigere Einstiegstarife zuzulassen.

Der britische Referent *Stephen Woolcock* teilte die von den deutschen Vertretern vorgebrachte Skepsis gegenüber dem Weißbuch, betonte aber gleichzeitig die divergierende Ausgangslage in Großbritannien. Der angelsächsische Liberalismus sieht sich in Opposition zu den wohlfahrtstaatlichen Konzeptionen anderer westeuropäischer Staaten. Großbritannien unterstützt den Binnenmarkt und alle Maßnahmen zur Flexibilisierung, nicht aber eine politische Steuerung des Wirtschaftsablaufes, sei sie auch durch soziale Zielsetzungen legitimiert. Ein Konsenssystem, in dem verschiedene gesellschaftliche Zielsetzungen Berücksichtigung finden, wird auf europäischer Ebene für ebenso unnötig erachtet wie auf nationaler. Durch die Schwäche der derzeitigen politischen Führung, vielleicht aber auch durch den Druck der anderen Mitgliedstaaten beginnen die ehemals klaren Grenzen zwischen Großbritannien und Europa jedoch zu verschwimmen.

Ganz anders sind die Interessen der Mittelmeeranrainer gelagert. *P. C. Padoan* aus Italien betonte die Notwendigkeit von Veränderungen in Europa, um der gegenwärtig sehr hohen Arbeitslosigkeit Herr zu werden. Der Ausbau der Infrastruktur sei sehr wichtig für Italien, insbesondere für die Diffusion von Wissen. Gleichzeitig prognostizierte er jedoch, daß eine funktionsfähige Infrastruktur im Binnenmarkt zu einer geographischen Konzentration der Produktionsstätten und damit zu einer weiteren Abwanderung von Industrie- und Arbeitskräften aus Süditalien führen werde.

Ein weiteres Problemfeld machte der Referent im Bereich der Währungspolitik aus. Die andauernde reale Überbewertung der Lira während der achtziger Jahre hat die Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Industrie stark reduziert. Freigesetzte Arbeitskräfte wurden von einem stark expandierenden und wenig effizienten öffentlichen Dienstleistungssektor absorbiert. Die 1992 erfolgte Abwertung der italienischen Währung hat die strukturellen Fehlentwicklungen nicht korrigieren können. Zwar werden exportorientierte Unternehmen sowie die Regionen, in denen diese besonders stark vertreten sind, hierdurch begünstigt, gleichzeitig nehmen dadurch aber auch die regionalen Disparitäten zu. Die niedrig bewertete Lira nimmt zudem den exportierenden Unternehmen den Anpassungsdruck, so daß kaum Anreize zu einer Rationalisierung der Produktion gegeben werden. Für binnenwirtschaftlich orientierte Produzenten wirkt sich der verteuerte Einkauf von ausländischen Rohstoffen und Vorprodukten negativ aus. Statt einer Bewegung der Arbeitskräfte vom Dienstleistungs- in den produzierenden Sektor kommt es zu Arbeitslosigkeit.

Durch die hohe Auslandsverschuldung und den Austritt aus dem Europäischen Währungssystem hat sich die geschilderte Entwicklung noch verschärft; ausländische Anleger verkauften ihre italienischen Papiere, wodurch die Kurse sanken und die Zinsen stiegen; es kam damit trotz der positiven realwirtschaftlichen Entwicklung zu einem weiteren Fallen der Wechselkurse, der Anpassungsdruck für die Exporteure nahm noch mehr ab. Die im Weißbuch angelegte Strategie der Unterstützung des Strukturwandels findet daher in Italien wenig Rückhalt.

Joan Colom i Naval diagnostizierte für Spanien eine geringe Flexibilität des Arbeitsmarktes als Hauptursache für die bestehende strukturelle Arbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu seinem italienischen Vorredner befürwortete er jedoch den Aufbau einer europäischen Infrastruktur, da er sich hiervon eine Verringerung der Marginalität seines Landes versprach.

Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme

Ob eine gemeinsame Strategie zur Verbesserung der Standortqualität möglich und sinnvoll ist, wird kontrovers diskutiert, da möglichen Effizienzgewinnen eines konzertierten Vorgehens grundsätzliche Probleme der politischen Steuerbarkeit wirtschaftlicher Entwicklungen bei gleichzeitig stark divergierenden Interessenlagen und ordnungspolitischen Leitvorstellungen entgegenstehen. Einer weiteren Harmonisierung wäre möglicherweise ein Wettbewerb der Systeme vorzuziehen, in dem sich das leistungsfähigste System „am Markt" durchsetzt.

Claus-Dieter Ehlermann deutete das Subsidiaritätsprinzip als politischen Ausdruck eines solchen Systemwettbewerbs. Die Strategie der Harmonisierung hatte bei der Herstellung des Binnenmarktes ihre Berechtigung, als es darum ging, Hemmnisse abzubauen, ein „level playing-field" zu schaffen, Unternehmenskooperationen zu unterstützen und gleichzeitig Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Seit dem Cassis de Dijon-Urteil ist die Europäische Gemeinschaft weitgehend zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung übergegangen; harmonisiert werden nur noch Grundwerte, darüber hinausgehende Normungen werden privaten Organisationen überlassen. In bestimmten Bereichen bleibt allerdings eine regulierende europäische Behörde vonnöten, da eine bloße Koordinierung nationaler Regulatoren nicht ausreichend erscheint. Das gilt beispielsweise für die Zulassung von Arzneimitteln. Hierbei besteht jedoch die Gefahr von „regulatory capture".

Ein Rückfall in die Sanktionsphilosophie des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, wie sie derzeit im Zusammenhang mit der Verfehlung der Konvergenzziele durch viele Mitgliedstaaten diskutiert wird, widerspräche dem Subsidiaritätsprinzip. Die Rechtsprechung der Europäischen Union steht vor dem unauflösbaren Dilemma, daß die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips Richtlinien verlangt, die dezentrale Kontrolle hingegen Verordnungen nötig macht.

Manfred Streit hob dann die Diskussion um einen Wettbewerb der Systeme auf eine höhere Abstraktionsebene. Systemwettbewerb spielt sich zwischen politisch-ökonomischen Systemen ab. Faktorwanderungen stellen dabei die Wahl zwischen verschiedenen Wirtschaftsverfassungen dar. Veränderungen des institutionellen Arrangements können deshalb dazu beitragen, mobile Faktoren anzuziehen, also die Attraktivität des Standortes zu erhöhen. Erforderlich wäre eine Theorie der internationalen Direktinvestitionen, welche auch die institutionellen Arrangements mitberücksichtigt. Faktorbewegungen dienen dabei nicht nur der Arbitrage zwischen einzelnen Rechtsregeln, sondern der komplexen Infrastrukturausnutzung. Systemwettbewerb resultiert als komplizierte Verknüpfung von ökonomisch bedingter Abwanderung und versuchtem politischen Widerspruch.

Harmonisierungen stellen den Versuch dar, den Wettbewerb der Regeln durch Verhandlungen zur Rechtsangleichung zu ersetzen; gegenüber Drittländern bleibt der Wettbewerbsdruck bestehen. Zur Rechtfertigung von Harmonisierungen lassen sich nur Hilfsargumente heranziehen, beispielsweise die Schaffung eines „level playing-field" oder die Senkung von Transaktionskosten aber auch Harmonisierungsoptimismus oder die Zielsetzung einer Vertiefung der Gemeinschaft können zur Begründung einer solchen Politik dienen. Erkennbare Irrtümer sollten nicht durch Harmonisierungen korrigiert werden, denn Regeln stellen auch nur fehlbare Hypothesen dar. Vorgelagerte Märkte zur Informationsbeschaffung wären zur Problemlösung besser geeignet, da dezentral gemachte Irrtümer sich leichter korrigieren lassen.

Da Harmonisierungen alle Nachteile von politischen Tauschprozessen aufweisen, ist ein Wettbewerb der Systeme vorzuziehen, denn dieser kann als Entdeckungsverfahren für institutionelle Arrangements dienen, und er wirkt kontrollierend auf das Verhalten von Politikern. Allerdings benötigt der Systemwettbewerb Wettbewerbsregeln und -kontrolle, was die – auf diesem Kolloquium leider nicht mehr behandelte – Frage aufwirft, welche Institutionen sich auf europäischer Ebene zum „Hüter eines Wettbewerbs der Systeme" aufschwingen sollen.

Philosophisches Schlußplädoyer

Auf Grundlage seiner Diagnose verschiedener Verfallserscheinungen und zunehmenden Anspruchsdenkens in unserer Gesellschaft leitete *Hermann Lübbe* die Notwendigkeit einer Reform des Sozialsystems ab, um die Effekte moderner Wohlfahrt wieder erfahrbar zu machen und dadurch gleichzeitig die Kosten des Sozialsystems zu verringern bzw. sie vom Faktor Arbeit zu entkoppeln. Grundsätzlich sei die moderne Ökonomie geprägt von der zunehmenden Einsicht in ihren sinkenden Grenznutzen. Je höher das Wohlfahrtsniveau ist, desto größer wird auch die Folgelastenempfindlichkeit. Und je freier wir leben, um so nötiger wird Moral.

Dirk Hannowsky

Die Wahl zum Europäischen Parlament 1994: Analyse, Bewertung, Zukunftsperspektiven

Die Wahl zum Europäischen Parlament im Juni dieses Jahres hat die parteipolitischen Karten in den Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament vielfach neu gemischt. Nur in wenigen Ländern der Europäischen Union haben die Wähler eindeutig die bestehenden Mehrheiten in den nationalen Parlamenten bestätigt. Diese Tatsache wirft Fragen nach dem künftigen integrationspolitischen Kurs der Union auf, obwohl der stark auf nationale Themen zugeschnittene Wahlkampf der Parteien das Bild verzerrt. Unkenntnis über Rolle und Befugnisse des Europäischen Parlaments in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten und ein für den Wahlbürger verwirrender Entscheidungsfindungsprozeß innerhalb der Europäischen Union sind zusätzliche Indikatoren, um die schwache Wahlbeteiligung von 56,5 Prozent, der schlechtesten seit der ersten Direktwahl 1979, zu erklären.

Aber nicht nur in der parteipolitischen Auseinandersetzung wirft das Europäische Parlament Fragen auf. Auch der Wissenschaft gibt diese Institution, trotz oder gerade aufgrund des Vertrags von Maastricht, Rätsel bezüglich seiner Rolle im Institutionengefüge auf. Grund genug für eine interdisziplinäre Tagung zum Thema: „Das Europäische Parlament nach der Europawahl 1994", die vom Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn, in Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln veranstaltet wurde. Im Mittelpunkt dieses Treffens von Wissenschaftlern, Politikern und Beamten standen folgende Fragen: Wie lassen sich die Europawahlergebnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten interpretieren? Ist das Europäische Parlament nach wissenschaftlichem Verständnis überhaupt ein Parlament? Wie ist der Kompetenzzuwachs des Parlaments nach Maastricht zu bewerten, und welche Strategien ergeben sich hieraus für die Regierungskonferenz 1996?

Analyse der Wahlergebnisse

Obwohl die Wähler Europawahlen erfahrungsgemäß eher als Sekundärwahlen wahrnehmen

Das Europäische Parlament nach der Europawahl 1994

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln

15.–16. September 1994 – Universität zu Köln

Leitung
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Einführung

Die Wahlen zum Europäischen Parlament 1994: Ergebnisse und Interpretationen

Vorsitz
Dr. Melanie PIEPENSCHNEIDER, Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen
Kommentar
Frank PIPLAT, Informationsbüro des Europäischen Parlaments, Bonn

Die Europawahlen in der Bundesrepublik im Kontext des Superwahljahres 1994
Prof. Dr. Oskar NIEDERMAYER, Freie Universität Berlin

Das Europäische Parlament – ein Parlament? Politik- und rechtswissenschaftliche Einordnungs- und Beurteilungsansätze

Vorsitz
Prof. Dr. Ulrich EVERLING, Bonn
PD Dr. Axel Misch, Universität zu Köln
Kommentar
Prof. Dr. Siegfried MAGIERA, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Interne Willensbildungsmuster des Europäischen Parlaments nach der Wahl: Handlungsfähig?

Vorsitz
Prof. Dr. Jürgen BAUR, Universität zu Köln
Einführung
Hans PETERS, ehemaliger Vizepräsident des Europäischen Parlaments, Dortmund
Prof. Dr. Karlheinz NEUNREITHER, Generalsekretariat, Europäisches Parlament

Funktionen und Macht des Europäischen Parlaments nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages

Vorsitz
Prof.Dr. Werner LINK, Universität zu Köln
Einführung
Prof. Dr. Roland BIEBER, Universität Lausanne
Kommentare
Dr. Dr. Jörg MONAR, Institut für Europäische Politik, Bonn
Marlene Lenz, MdEP, Bonn

Zur zukünftigen Strategie des Europäischen Parlaments: die Regierungskonferenz 1996
Vorsitz: Prof. Dr. Wolfgang WESSELS

Einführungen
Le Pouvoir Constituant dans l'Union Européenne
Prof. Dr. Maurice DUVERGER, Paris

Les Travaux du Comité Institutionnel du Parlement Européen
Prof. Dr. Jean-Victor LOUIS, Université Libre de Bruxelles

und dazu neigen, Oppositionsparteien zu begünstigen, um den Regierungen einen „Denkzettel" zu erteilen, kann *Rudolf Hrbek* zwei signifikante Abweichungen von dieser Regel feststellen. Während die Wahl für die Regierungsparteien in Dänemark, Spanien und Großbritannien zum Desaster wurden, bestätigten die Wähler in der Bundesrepublik und Italien eindeutig ihre Regierungen. Starke Unsicherheiten bezüglich des künftigen europapolitischen Kurses sind hingegen in Frankreich zu erkennen, wo die konservative Regierungsmehrheit gespalten auftrat und die Sozialisten eine schwere Niederlage erlitten. In den übrigen Mitgliedstaaten konnten sich die Regierungen knapp behaupten oder mußten Stimmenverluste hinnehmen. Eine Tendenz, die sich aus dem „Oppositionsbonus" allein nicht erklären läßt.

Für *Frank Piplat* ist primär die Höhe der Wahlbeteiligung Gradmesser für die Zustimmung zum europäischen Einigungsprozeß. Das vorliegende Ergebnis verdeutlicht für ihn daher die starke Unsicherheit vieler Wähler im Hinblick auf eine stärkere Integration. Einer Meinungsumfrage zur Wahl des Europäischen Parlaments zufolge, konnte zwar eine Steigerung des Interesses und der Informiertheit der Bundesbürger, mit Heranrücken des Wahltermins, festgestellt werden. Dennoch wurde der Europawahl vor dem Hintergrund der Bundestagswahl nur wenig Beachtung geschenkt. Die Konzentration der Bürger auf die Akteure der Bundestagswahl machte, für *Oskar Niedermayer,* das deutsche Wahlergebnis zum Europäischen Parlament vorhersehbar. Seine Analyse des bundesdeutschen Wahlkampfes für das Europäische Parlament verdeutlicht die Betonung innenpolitischer Themen auf Kosten europäischer Aspekte auch von seiten der Parteien. Der bereits frühzeitig erkennbare Popularitätsverlust der SPD-Opposition mit Themen wie „Ergänzungsabgabe", „Tempolimit" oder dem Scharping-Kommentar zur „Herzog-Wahl", verbunden mit einem meßbaren wirtschaftlichen Aufschwung, signalisierten deutlich den Aufwärtstrend der Unionsparteien.

Wissenschaftliche Einordnung und Charakterisierung des Europäischen Parlaments

Mit der Fragestellung „Das Europäische Parlament – ein Parlament? versuchte *Axel Misch* eine politikwissenschaftliche Einordnung. Vergleichsinstitutionen können hierbei nur die nationalen Parlamente sein. Trotz ihrer zentralen Stellung in den politischen Systemen der Mitgliedstaaten, gibt es das „Normal"-Parlament im horizontalen Querschnitt nicht, da das institutionelle Gefüge sowie die politische Kultur in den Staaten der Union variieren. Gemeinsam ist allen jedoch die Tendenz eines graduellen Kompetenzverlustes zugunsten der Exekutive und, wie in der Bundesrepublik, auch hin zur Judikative. Eine Tendenz, die in bezug auf das Europäische Parlament, nach der Kompetenzerweiterung durch Maastricht, gegenläufig ist. Gemessen an der Stellung im Institutionengefüge der Europäischen Union reichen seine neuen Rechte aber noch lange nicht an die meisten Kompetenzen der nationalen Parlamente heran. Da die Herrschaftsgewalt der Gemeinschaftsorgane aber unmittelbar gegenüber dem Einzelnen ausgeübt wird, muß sie, laut *Siegfried Magiera,* auch direkt auf diesen zurückzuführen sein. Dies ist seiner Meinung nach ein zentrales Legitimitätskriterium des Europäischen Parlaments. Um das derzeitige Demokratiedefizit in der Union langfristig zu beheben, muß deshalb die unmittelbare demokratische Legitimierung durch das Europäische Parlament gleichberechtigt neben die mittelbare Legitimierung durch den Rat treten.

Zukunftsperspektiven des Europäischen Parlaments nach der Wahl

Zentrales Merkmal des Europäischen Parlaments ist, laut *Hans Peters,* der Zwang zur Einheit gegenüber Rat und Kommission. Inner- und interfraktionelle Unterschiede werden deshalb zugunsten seiner Handlungsfähigkeit abgeschwächt. Da die Hälfte der Abgeordneten nach der Wahl jedoch Neulinge in Straßburg sind und die Wahlergebnisse erhebliche intrafraktionelle Verschiebungen bei den Christdemokraten und den Sozialisten gleichermaßen verursachten, wird die Konsolidierung des Parlaments Zeit brauchen. Die Anwendung der neuen Mitentscheidungsrechte und die Vorbereitung auf die Regierungskonferenz 1996 können somit nur mit einiger Verzögerung in Angriff genommen werden. Für *Karlheinz Neunreither* hat die Handlungsfähigkeit des Europäischen Parlaments jedoch

trotz dieser Schwierigkeiten zugenommen. Seine Beteiligungsquote an Entscheidungsprozessen der Union ist im Anstieg begriffen. Obwohl diese Entwicklung positiv bewertet wird, ist jedoch eine Reduktion der Verfahrensvielfalt notwendig geworden, um den politischen Entscheidungsprozeß innerhalb der Europäischen Union für die Bürger transparenter zu machen.

Das Europäische Parlament nach Maastricht

Als einzige direkt demokratisch legitimierte Institution auf Unionsebene ist das Europäische Parlament das Forum für europapolitische Diskussionen und Meinungsbildungen. Im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten sind im Europaparlament die Möglichkeiten für die Entwicklung europapolitischer Optionen ohne die Verengung auf einzelstaatliche Perspektiven günstig. Schon deshalb hat das Europäische Parlament nach *Roland Bieber* auch in Zukunft seine Existenzberechtigung. Vor diesem Hintergrund erfolgt seine Analyse der Kompetenzen und der daraus eventuell abzuleitenden Funktionen des Europaparlaments vor und nach Maastricht. In einem Phasenmodell stellt Bieber die Entwicklung der Befugnisse des Europaparlaments dar: Von der zunächst reinen Beratungsfunktion bis zu Zustimmungs-, Mitentscheidungs-, Kontroll- und Informationsrechten. Allerdings sei es zu einem „Verfahrensdschungel" gekommen, dessen Ursachen zum einen in der „punktuellen Intensivierung" liegen, zum anderen in der „horizontalen Differenzierung" und Ausweitung der Rechte des Parlamentes auf neue Politikfelder. Diese Vielfalt der Verfahren ist der Transparenz der Arbeit des Europaparlaments nicht zuträglich. Von einer kohärenten Erweiterung der Rechte und Funktionen des Hauses könne deshalb keine Rede sein. Klar sei, daß mit dem Vertrag von Maastricht die „Konzertierung" der Unionsorgane bestätigt und neue Rechte für das Europaparlament im Unionsvertrag festgeschrieben wurden, wie zum Beispiel das Zustimmungsrecht zur Kommissionsbenennung. Als eine Art „Zweite Kammer" zum Rat in legislativen Prozessen, nach einer Vereinfachung der Verfahren und der Konzentration auf das Verfahren der Mitentscheidung – auch bei Verfassungsfragen – und auf Konsultation, könnte das Europaparlament seine Rolle als Impulsgeber für die europäische Integration – vielleicht in Richtung eines bundesstaatsähnlichen politischen Gebildes – finden. Ein klarer Kompetenzkatalog wäre für eine transparentere Erfüllung der entstandenen und entstehenden Funktionen hilfreich. In ihrem Kommentar bestätigt *Marlene Lenz,* daß die Mehrheitsbildung im Europäischen Parlament nach der letzten Wahl schwieriger geworden ist. Es wird sich zeigen müssen, ob die bisher eindeutig europäische Ausrichtung der Fraktionen nicht durch nationale Interessen unterwandert werden wird. Für die Zukunft müsse eine intensivere Auseinandersetzung mit den nationalen Parlamenten gesucht werden, in denen man zum großen Teil noch Kompetenzverluste zugunsten des europäischen „Konkurrenzparlamentes" zu befürchten scheint. Frau Lenz plädiert für den Ausbau der Mitentscheidungsbefugnisse des Europaparlaments bei der Gesetzgebung im allgemeinen, im speziellen beim Gemeinschaftshaushalt.

Auch als Anmerkungen zu einem Artikel von Roland Bieber in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung[1] will *Jörg Monar* seinen Kommentar verstanden wissen. Im Gegensatz zu Biebers Vision eines Europäischen Parlaments, das der europäischen Öffentlichkeit umfassende Integrationskonzepte, „große Ideen" präsentiert, betont Monar die Möglichkeit des Europaparlaments, über sachliche Nutzung der Befugnisse auch im Bereich der zweiten Säule seine politikgestaltende Rolle in der Union zu verstärken. Auf diesem Weg könne ebenso eine systemgestaltende Funktion ausgefüllt werden. Über die Formulierung maximalistischer Positionen für den Integrationsprozeß aber könnte das Europaparlament schnell ins Abseits europäischer „Realpolitik" geraten. Das Image eines machtlosen Europäischen Parlaments, dessen Konzepte keinen Niederschlag in der europapolitischen Realität fänden, könnte entstehen und sich kontraproduktiv auf die Legitimität der Institution auswirken. Die anzustrebende Entwicklung zu einem differenzierten Arbeitsparlament wirke dieser Tendenz entgegen und müsse der Formulierung von idealen Zielen für Europa nicht widersprechen.

Zur zukünftigen Strategie des Europäischen Parlaments: die Regierungskonferenz 1996

Überlegungen zur verfassungsgebenden Gewalt in der Europäischen Union präsentiert *Maurice Duverger.* Ausgehend von den Fragen, welches die verfassungsgebende Gewalt in der Europäischen Union sei, wer oder was sie idealerweise innehaben sollte und wie die derzeitigen Realitäten zu ändern seien, identifiziert er die Union zunächst als ein Gebilde zwischen einer Konföderation und einem Bundesstaat. Dieses nach Duverger „neo-föderale" Gebilde funktioniere nach Regeln, die absurd, antidemokratisch und ineffektiv seien: absurd, weil die Verfaßtheit und die Politik des Systems über diplomatische Verhandlungsprozeduren zwischen Staaten bestimmt werden; antidemokratisch, weil die europäischen Bürger nicht oder nur mittelbar über die nationalen Parlamente, die die ausgehandelten Verträge lediglich ratifizieren können, an den Prozessen teilhaben; schließlich ineffektiv, weil das Veto eines Mitgliedstaates meist ausreicht, um die Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu blockieren. Eine Institutionenreform, der das Prinzip der doppelten Legitimität zugrunde liegt, sei vonnöten. Der Logik des Systems entspräche die Repräsentanz der nationalen Regierungen, gekoppelt mit einer entsprechenden Repräsentanz der europäischen Bevölkerung bei der institutionellen Weiterentwicklung der Union. Dem Europäischen Parlament stehe damit nicht alleine die Rolle einer Konstituante zu. In der Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten liege der Schlüssel zu einer Institutionenreform und die Basis für eine intergouvernementale Verfassungsdiskussion im Rahmen des Europäischen Rates.

Die Bedeutung der Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten für die zukünftigen Strategien des Europaparlaments – nicht zuletzt als Einwirkungsmöglichkeit auf die Regierungskonferenz 1996 – betont auch *Jean-Victor Louis.* Da eine Revision von Teilen oder der gesamten Verfassung(en) der Europäischen Union anstehe, sei das Europäische Parlament, wie andere Institutionen der Union, gefordert, Reformkonzepte unter anderem mit dem Ziel „Bürgernähe" und „Transparenz" zu entwickeln. Da bei den Mitgliedern des Rates zwar Einstimmigkeit über die Reformbedürftigkeit des Maastrichter Vertrages bestehe, aber keine einheitliche Position zur Art der Reformen auszumachen sei, habe das Europaparlament hier die Möglichkeit, konsensfähige Optionen zu entwickeln: Zielvorgabe könne die Fortführung des Integrationskurses, Grundlage der Rückgriff auf bisher aus der Mitte des Parlamentes hervorgegangene Überlegungen zu einer europäischen Verfassung sein. Es ginge auch darum, Konzepte über die zukünftige Dimension der Union und den Weg, auf dem sie zu erreichen sei, nicht nur dem Rat zu überlassen. Hier solle das Europaparlament auf einer Institutionenreform beharren, die die Stärkung der gemeinsamen Organe als Voraussetzung für die effiziente und erfolgreiche Erweiterung der Union beinhaltet. Durch die Moderation einer öffentlichen Debatte von seiten des Europaparlaments, auch über konstitutionelle Probleme der Union, könnte es nach Louis seine institutionelle Schwäche kompensieren. Der Ausbau besserer Beziehungen zu den nationalen Parlamenten als „natürliche Partner" des Europaparlaments und die Beibehaltung des supranationalen Niveaus andererseits, sowie die Einrichtung „interinstitutioneller" Konferenzen als Gegengewicht zu den intergouvernementalen Gruppen, scheinen erfolgversprechend. Auf der Basis seiner demokratischen Legitimation und den Zielen von Maastricht ist das Europäische Parlament damit aufgefordert, als Bindeglied und Katalysator zwischen den Unionsbürgern, nationalen Parlamenten und den Regierungen zu fungieren.

Birgit Hanny und Birke Jantz

Anmerkungen

1. Roland Bieber: Nicht Stütze sondern Wegbereiter. Welche Zukunft für das Europäische Parlament?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8. 6. 1994.

Das Subsidiaritätsprinzip in der politischen Praxis

Diese Tagung versuchte aus der Perspektive verschiedener Akteure im Mehrebenensystem der Europäischen Union und an konkreten Beispielen für einzelne Politikfelder auszuloten, was das Subsidiaritätsprinzip bringen kann. In den Beiträgen von *Marcell von Donat, Renate Hach* und *Erwin Vetter* ging es darum, stellvertretend für die verschiedenen Ebenen, aus der Perspektive der Kommission, der deutschen Bundesregierung und des Landes Baden-Württemberg, das Subsidiaritätsprinzip in der politischen Anwendung zu beleuchten. Beispielhaft die Wirksamkeit von Subsidiarität in einzelnen Politikfeldern zu überprüfen, stand im Mittelpunkt der Beiträge von *Wernhard Möschel, Roland Sturm, Petra Buck* und *Adrienne Héritier. Hermann-Josef Blanke* schließlich ging den Fragen nach, ob es sich beim Subsidiaritätsprinzip nur um eine Leitlinie handelt, die politische Orientierungspunkte geben soll oder ob es sich um ein Rechtsprinzip handelt, das sich in jedem Fall als justitiabel erweisen wird.

Die Perspektive der Kommission

Marcell von Donat berichtete, daß der Kommission vom Europäischen Rat in Lissabon 1992 der Auftrag erteilt wurde, bei allen noch nicht beschlossenen Gesetzesvorschlägen deren Konformität mit dem Subsidiaritätsprinzip zu überprüfen. Über die erste Kommissionsliste kam es sehr schnell zum Streit. Einigen Staaten war die Liste mit nur 18 zurückzuziehenden oder abzuändernden Vorschlägen nicht lang genug. Sie nahmen untereinander Verbindung auf, um der Kommission eine Gegenliste vorzulegen. Schnell stellte sich heraus, daß die Interessen für oder gegen eine Gemeinschaftsregelung auf den jeweiligen Sektoren sehr unterschiedlich waren. Frankreich und Großbritannien legten schließlich eine gemeinsame Liste von 22 Gesetzestexten vor, die sie für überflüssig hielten. Deutschland arbeitete eine eigene Liste aus, nach der 54 Texte für unnötig befunden wurden. Am 24. November 1993 legte die Kommission rechtzeitig ihren Gesamtbericht vor und übernahm zum größten Teil die britisch-französischen Vor-

Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union – Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Verbindung mit dem Staatsministerium Baden-Württemberg, in Tübingen vom 13.–15. 10. 1994

Wissenschaftliche Leitung
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Europäischen Kommission
Marcell VON DONAT, Kabinettchef Kommissar Schmidhuber, Brüssel

Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Bundesregierung
Dr. Renate HACH, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der deutschen Länder
Dr. Erwin VETTER, Staatsministerium Stuttgart

Subsidiaritätsprinzip und Wettbewerbsrecht
Prof. Dr. Wernhard MÖSCHEL, Universität Tübingen

Subsidiaritätsprinzip im Bereich Forschungs- und Technologiepolitik
Prof. Dr. Roland STURM, Universität Tübingen

Subsidiaritätsprinzip und Gesellschaftsrecht
Dr. Petra BUCK, Universität Tübingen

Subsidiaritätsprinzip im Bereich Umweltpolitik
Prof. Dr. Adrienne HÉRITIER, Universität Bielefeld

Normativer Gehalt und Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips
Dr. Hermann-Josef BLANKE, Universität zu Köln

schläge. Im Sommer 1994 antwortete die Kommission auch der deutschen Seite. Viele deutsche Vorschläge deckten sich mit denen der Kommission, Großbritanniens und Frankreichs oder sie wurden von der Kommission zurückgewiesen, weil sie den Binnenmarkt betrafen. Allerdings wurde von seiten der Kommission neun zurückzuziehenden oder abzuändernden deutschen Vorschlägen zugestimmt. Welche Schlußfolgerungen lassen sich ziehen? Von Donat betonte zunächst einmal, daß sich die Kommission intensiv mit dem Problem des Subsidiaritätsprinzips auseinandergesetzt habe und erkennen mußte, daß die Beweislast bei ihr liege, wenn sie eine konkrete Kompetenznorm durchsetzen will. Zum zweiten müsse die Bundesregierung zur Kenntnis nehmen, daß die Subsidiarität keine Wunderwaffe zur Durchsetzung eines Föderalismus deutscher Prägung sei. Drittens solle sich die britische Regierung daran gewöhnen, daß mit Hilfe des Subsidiaritätsarguments die Rechtsgemeinschaft nicht aufgelockert werden dürfe und der erreichte Integrationsstand nicht zurückgeschraubt werden könne. Viertens schließlich sei es ein schönes Wunschdenken zu glauben, daß das Subsidiaritätsprinzip nicht als Waffe zur Durchsetzung egoistischer Ziele gegen die anderen Handlungsebenen eingesetzt werde.

Die Perspektive der Bundesregierung

Renate Hach führte aus, daß die Bundesregierung sich vor allem mit der praktischen Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips befasse. Als konkreten Beitrag zur Anwendung dieses Grundsatzes legte sie der Kommission im Sommer 1993 eine Liste mit Rechtsakten und Vorschlägen vor, die in diesem Sinne überprüft werden sollten. Die Antwort vom Juni 1994 entsprach nicht unbedingt den Erwartungen der Bundesregierung. Es wurde deutlich, daß die Auffassung der Kommission und der Bundesregierung im Ansatz doch in einigen Punkten voneinander abweichen, und sich diese Meinungsunterschiede auch bei der Überprüfung konkreter Vorschläge niederschlagen. So sei die Kommission der Auffassung, daß sich durch die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union eigentlich relativ wenig geändert habe, während die Bundesregierung betonte, daß die Subsidiarität eben nicht nur politischer Grundsatz, sondern auch justitiables Rechtsprinzip sei. Im Prüfungsansatz liege der wesentliche Unterschied darin, daß Deutschland eine zweistufige Prüffolge verlange und zunächst einmal nachzuweisen sei, ob eine mitgliedstaatliche Maßnahme ausreicht, bevor auf Gemeinschaftsebene reguliert werden dürfe. Nach Auffassung der Bundesregierung werde die Kommission dem Subsidiaritätsprinzip auch dann nicht gerecht, wenn sie es in Berichten mit den Zielen Transparenz, Kohärenz und Regelungsvereinfachung in eine Reihe stelle. Meinungsunterschiede bestünden auch über den Begriff der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft. Mit besonderem Nachdruck wende sich die Bundesregierung auch gegen solche Rechtsakte, die in die Verwaltungskompetenz der Mitgliedstaaten eingreifen. Hach vertrat die Auffassung, daß langfristig entscheidend sein wird, ob es gelinge, Kriterien zur Konkretisierung dieses Rechtsgrundsatzes zu entwickeln.

Die Perspektive der deutschen Bundesländer

Erwin Vetter betonte, daß, übertragen auf die europäische Ebene, den Bundesländern mit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips daran gelegen war, den bestehenden Mangel einer festen Ordnung und Kompetenzabgrenzung auszugleichen und rechtlich verbindliche Schranken für die Kompetenzausübung der Gemeinschaft zu ziehen. Vor allem vor dem Hintergrund der binnenmarktbedingten europäischen Gesetzgebungszuständigkeiten und der Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte ist für die Bundesländer alarmierend, daß der Union ein erstes zaghaftes Tätigwerden auf Gebieten klassischer Länderhoheit ermöglicht wird.

Die Detaildiskussion über die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzip zeige allerdings immer wieder, daß Verstöße gegen diesen Grundsatz juristisch kaum nachzuweisen sind. Vetter warf daher die Frage auf, ob die Bundesländer gut beraten seien, wenn sie durch eine rechtliche Festigung des Subsidiaritätsprinzips und seiner Umsetzung einen fehlenden Kompetenzkatalog auf europäischer Ebene ausgleichen wollten. Er zog vor dem Hintergrund dieser Frage folgendes Fazit: Er-

stens, es scheine von Länderseite her dringend geboten, eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips auf politischer Ebene anzustreben. Zweitens, Subsidiarität lasse sich nie abstrakt festlegen. Sie sei immer ein fallorientiertes Optimierungsmodell, bei dem jeweils die spezifischen Möglichkeiten der verschiedenen Ebenen ins Auge gefaßt werden müßten. Drittens, es gelte deutlich zu machen, daß Subsidiarität im Sinne einer Kompetenzübertragung nach unten nicht den Beginn einer Desintegration bedeute, sondern den Zusammenhalt des Ganzen stärke. Viertens seien auch einzelne Regionen aufgerufen, zur Stärkung der unteren Ebenen zusammenzuarbeiten. Fünftens, anstatt die weitere juristische Verfeinerung des Subsidiaritätsprinzips in den Vordergrund zu rücken, scheine eher geboten, für die Erarbeitung eines klaren Kompetenzkatalogs der verschiedenen Ebenen ein Verfassungssystem mit Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle zu entwickeln.

Subsidiaritätsprinzip und Wettbewerbsrecht

Wernhard Möschel bezog sich in seinen Ausführungen primär auf die Art. 85 und 86 EG-Vertrag, also das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung. Als Teil des primären Gemeinschaftsrechts wird Art. 85f EG-Vertrag vom Subsidiaritätsprinzip an sich nicht berührt. Möglich bleiben indirekte Auswirkungen im Wege der Auslegung. In Betracht kommen dafür die Zwischenstaatlichkeitsklausel sowohl in Art. 85 wie in Art. 86 EG-Vertrag und die Interpretation des Tatbestandsmerkmals „wesentlicher Teil" des gemeinsamen Marktes in Art. 86 EG-Vertrag. Beides entscheidet de facto über die Anwendung nationalen Rechts einerseits und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts andererseits. Möschel betonte, insgesamt sei es wenig wahrscheinlich, daß unter dem Einfluß des Subsidiaritätsprinzips der materielle Anwendungsbereich des Art. 85f EG-Vertrag zurückgenommen werde. In der Anwendung von Art. 85 Abs. 3 EG-Vertrag beharrt die Kommission entschieden auf ihrem Monopol. In einzelnen Mitgliedstaaten tritt man demgegenüber, neuerdings gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip, für eine forcierte dezentrale Anwendung des EU-Kartellrechts ein. Möschel hob in diesem Zusammenhang drei Elemente hervor, die für eine Beurteilung in Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips wichtig sind: Erstens, die verfahrensmäßige Erledigung von Fällen sei in Brüssel nicht durchgängig effizient. Anmeldungen nach Art. 85 Abs. 3 EG-Vertrag lägen dort bis zu zwei Jahren. Zweitens, auf die Waagschale zu nehmen sei ferner die Funktionsfähigkeit der nationalen Kartellbehörde. Wenn ihr auf Dauer nur mehr Bagatellfälle zur Erledigung verbleiben, verlöre sie an Attraktivität. Auf der anderen Seite sei schließlich, drittens, durchaus die Gefahr zu sehen, daß sich bei einer stärker dezentralisierten Anwendung des Gemeinschaftsrechts Auseinanderentwicklungen ergeben könnten.

Einen Sonderfall stellen die Gruppenfreistellungsverordungen dar. Einerseits sind sie Rechtsnormen. Andererseits sollen sie ein administratives Problem lösen helfen, nämlich das Massenproblem bei der Anwendung zur Einzelfallfreistellung nach Art. 85 Abs. 3 EG-Vertrag. Im grundsätzlichen würfen sie wettbewerbspolitische Probleme auf. Entsprechend groß sei das Unbehagen einzelner Mitgliedstaaten bezüglich dieses Instruments. Möschel sieht nicht, wie man angesichts dieses Befundes aus Art. 3b EU-Vertrag präzise Lösungen ableiten kann. Die Norm werde wohl als eine Art Vertretbarkeitskontrolle wirken. Innerhalb der europäischen Fusionskontrolle spielen Subsidiaritätsüberlegungen einmal bei den Umsatzschwellen des Art. 1 Fusionskontrollverordnung (FKVO) eine Rolle. Das Subsidiaritätsprinzip im technischen Sinne gibt beim Streit um eine Schwellenherabsetzung keine unmittelbare Orientierung. Es wirkt lediglich als Kompetenzausübungsregel bei vorhandener konkurrierender Zuständigkeit. Eine Schwellenherabsetzung bedeute zwar die Ausdehnung einer ausschließlichen Zuständigkeit auf europäischer Ebene. Die Zentralisierung einer Fusionskontrolle auf der höheren Ebene lasse sich aber nur für jene Sachverhalte begründen, die grenzüberschreitende Wirkung haben. Subsidiaritätsüberlegungen innerhalb der Fusionskontrolle können zum zweiten die nach Art. 9 FKVO mögliche Rückverweisung eines angemeldeten Zusammenschlusses an eine nationale Kartellbehörde betreffen. Eine Verweisung soll nur dann in Betracht kommen, wenn sowohl der wirtschaftliche Schwerpunkt eines Zusammenschlusses als auch das sich daraus ergebende Wettbewerbs-

problem allein in einem Mitgliedstaat liegt. Dies sei, so Möschel, vor dem Hintergrund des Art. 3b EG-Vertrag gut begründet. Eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf sämtliche gemeinschaftsweit bedeutsamen Zusammenschlüsse fördere die Rechtssicherheit innerhalb der Union und trage zur Verfahrenserleichterung für die beteiligten Unternehmen bei.

Subsidiaritätsprinzip in der Forschungs- und Technologiepolitik

Roland Sturm stellte zunächst einmal fest, daß sich auf dem Feld der Forschungs- und Technologiepolitik keine aus dem Subsidiaritätsgedanken her klar ableitbare Strategie der politischen Intervention anbietet. Zum einen werde Subsidiarität in Fragen der Wirtschaftsverfassung in Abhängigkeit und bezogen auf die Dynamik der Marktwirtschaft interpretiert. Priorität habe dabei staatsfreies wirtschaftliches Handeln, deren Ergebnisse Einzelpersonen oder Gruppen möglicherweise zu Kandidaten für staatliche Hilfe machten. Das Territorialprinzip, eine andere Sichtweise des Subsidiaritätsprinzips in der Forschungs- und Technologiepolitik, betone demgegenüber die Notwendigkeit staatlicher Intervention, um ganze Regionen, Nationen, ja selbst Europa im Wettbewerb mit anderen Territorien voranzubringen.

Der Maastricher Vertrag von 1992 versucht, der neuen Realität kooperativer Strukturen im Rahmen der Forschungs- und Technologieförderung stärker gerecht zu werden. In seinen Artikeln 130f und 130g betont er die europäische Unterstützung für die Forschungskooperation von Unternehmen, Hochschulen und Forschungszentren. Sturm kritisierte aber, daß die systematische Einbindung solcher Kooperationsbeziehungen in die europäische Technologiepolitik als auch die Folgerung, was diese für technologische Konkurrenz bzw. Konvergenz in der Europäischen Union bedeuten könne, fehle. Hervorzuheben sei, daß sich die Europäische Union in der Forschungs- und Technologiepolitik in einem Dauerdilemma befinde. Einerseits solle sie, um Europas Rolle auf dem Weltmarkt zu stärken, dafür sorgen, daß die EU-Staaten Spitzentechnologien produzieren. Andererseits gebiete der nationale Interessenausgleich in der Union ein Mindestmaß an Kohäsion. Die Europäische Union könne eben nicht zulassen, daß ganze Regionen auf Dauer vom technologischen Fortschritt abgekoppelt werden. Entscheidend für kooperatives Handeln auf der europäischen Ebene sei aber weniger dieser Grundsatzkonflikt als vielmehr die Tatsache, daß dieser eine klare Parteinahme für die regionale Industrie als Voraussetzung einer stärkeren informellen Kooperationsbeziehung ausschließe. Kooperationsbemühungen auf europäischer Ebene seien geprägt vom Selbstverständnis der Europäischen Kommission, die sich als Vertreter des ideellen Gemeinschaftsinteresses und als Anreger technologischer Innovationen sehe. Ihr ginge es darum, die für die europäische technologische Zukunft entscheidenden Felder zu definieren und die Aktivitäten der europäischen Unternehmen in eine entsprechende Richtung zu lenken. Das Subsidiaritätsprinzip werde daher in der Praxis sowohl als Individual- und Gruppenprinzip für die Förderung von marktwirtschaftlichen Lösungen, als auch als Territorialprinzip im regionalen Wettbewerb eingesetzt.

Die Grenze zwischen Hilfe zur Selbsthilfe und politischer Steuerung bezeichnete Sturm als eine Grauzone. Auf europäischer Ebene mit einem weniger engen Verflechtungssystem technologischer Modernisierer falle es dabei bisher noch weit leichter, über die subsidiäre Rolle von Programmen in der Forschungs- und Technologiepolitik zu diskutieren und Zielsetzungen wie die Förderung von Spitzentechnologie und die Stärkung der Kohärenz der Union gegeneinander abzuwägen. Was fehle, sei die Verbesserung der Koordinierung zwischen gemeinschaftlichen und mitgliedstaatlichen/regionalen Anstrengungen in der Forschungs- und Technologiepolitik.

Subsidiaritätsprinzip und Gesellschaftsrecht

Petra Buck betrachtete die konkreten Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf die Gesellschaftsrechtsangleichung in der Europäischen Union. Sie betonte, für den Regelungsbereich des Gesellschaftsrechts sei das Prinzip der Subsidiarität bereits aus grundsätzlichen Erwägungen heraus als rechtliches Prinzip nicht aktivierbar. Sowohl die Schaffung von supranationalen

Rechtsformen (Art. 100 a iVm. 7a EG-Vertrag) als auch die Harmonisierung nationaler Gesellschaftsregelungen (Art. 54 Abs. 3 lit. g EG-Vertrag) stehen unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Erforderlichkeit. Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit einer europäischen Rechtsangleichung im Gesellschaftsrecht können sich aus der Verfolgung von Gemeinschaftszielen ergeben. Daher lassen sich den Ermächtigungsgrundlagen einige Erforderlichkeitskriterien entnehmen. Art. 100a iVm. 7a EG-Vertrag stellt etwa auf die schrittweise Verwirklichung des Binnenmarktes ab. Darüber hinaus gibt es Kriterien, die zu einer negativen Abgrenzung führen. Die Erforderlichkeit einer Rechtsangleichungsmaßnahme kann dann zu verneinen sein, wenn einer Behinderung des binnengrenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs oder einer Wettbewerbsverfälschung lediglich geringes Gewicht zukommt oder als Alternative zu einer Angleichung die gegenseitige Anerkennung der nationalen Rechtsvorschrift in Frage stellt.

Buck erläuterte, daß das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis grundsätzlich positive Auswirkungen habe. Es führe zum einen zur Überprüfung bestehender und künftiger Richtlinienvorschläge durch die Kommission. Zum anderen verpflichte es die Kommission zu einer gesteigerten Begründungspflicht, indem jeder Vorschlag eine Rechtfertigung im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip enthalten müsse. Angesichts dessen liegt es, nach Buck, nahe, den „Formalismus" einer Unterscheidung zwischen Erforderlichkeit und Subsidiarität aufzugeben. Das Subsidiaritätsprinzip wird vom Europäischen Gerichtshof für grundsätzlich ebenso rechtlich überprüfbar gehalten wie das Prinzip der Erforderlichkeit. Dies gilt jedoch nur für solche Bereiche, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Ob dies für das Gesellschaftsrecht der Fall ist, sei äußerst zweifelhaft. Das Subsidiaritätsprinzip selbst habe auf die Gesellschaftsrechtsangleichung sowie die Schaffung europäischer Gesellschaftsformen keine juristisch faßbaren Auswirkungen. Sofern die Subsidiarität als allgemein politisches Prinzip positive Auswirkungen auf die Gemeinschaftsgesetzgebung habe, sei dies zwar grundsätzlich zu begrüßen. Andererseits jedoch werde der Rechtssetzungsmechanismus damit verwässert, indem unter einem neuen Schlagwort das getan werde, was bereits aufgrund des bislang bestehenden Rechts notwendig gewesen wäre: nämlich eine Rechtsetzung lediglich im Rahmen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit vorzunehmen.

Subsidiaritätsprinzip in der Umweltpolitik

Adrienne Héritier stellte zunächst einmal klar, daß der Begriff Subsidiarität in dem von ihr untersuchten Bereich der Luftreinhaltepolitik/stationäre Anlagen sich primär auf den Verwaltungsvollzug bezieht, indem drei subsidiäre Elemente auszumachen sind: Gestaltungsfreiräume für die Mitgliedstaaten, Selbstregulierung in den Unternehmen und die Aktivierung von lokalen sowie regionalen Initiativen und Aktivitäten. Für Héritier erfolgt Veränderung von Staatlichkeit in Europa in einem Prozeß der wechselseitigen Einflußnahme zwischen Mitgliedstaaten, die in einem regulativen Wettbewerb zueinander stehen, und der EU-Ebene. Dabei setzen sich jene Mitgliedstaaten durch, die sich mit ihrem Regulierungsstil besser in die ordnungspolitischen Vorstellungen der Kommission einfügen würden. Dies lasse sich für den Bereich der Luftreinhaltepolitik/stationäre Anlagen deutlich herausarbeiten.

In diesem Bereich gab es in den achtziger Jahren zwischen Großbritannien und Deutschland eine heftige Kontroverse auf EU-Ebene um eine Großfeuerungsanlagen-Direktive, die schließlich 1988 mit konkreten Grenzwerten verabschiedet wurde. Die Briten waren nicht bereit, die deutsche Problemlösungsphilosophie, das heißt emmissionsorientiert und detailliert regulierend, zu übernehmen. Gründe hierfür waren einmal, daß zu Beginn der achtziger Jahre Umweltschutz in Großbritannien als Problem nicht rezipiert wurde und zum zweiten, daß die Briten in diesem Bereich erst dann bereit waren zu regulieren, wenn eine direkte Kausalität nachgewiesen werden konnte. Nach langen Verhandlungen gab Großbritannien schließlich 1988 nach. Motivation hierfür war vor allem der andauernde internationale Druck und die Privatisierung der Energieunternehmen. Bemerkenswert ist, daß Großbritannien in der Folgezeit auf systematische Art und Weise seine gesamte Umweltpolitik reformierte und seine nationale Politikstratagie novellierte. Die Briten nahmen Kontrollmöglichkei-

ten, den Zugang zu Informationen und Selbstregulierung der Unternehmen in ihren „Environmental Protection Act" auf. Sie fügten damit in ihre nationale Gesetzgebung ein Subsidiaritätselement ein und wurden im Anschluß daran zum „Pace-Setter" in der europäischen Politikgestaltung. Im Zusammenspiel mit der Kommission konnten sie auf der europäischen Ebene erfolgreich ihren neuen regulativen Ansatz zum Tragen bringen und brachten eine ganze Anzahl von Direktiven auf den Weg, die Subsidiaritätselemente enthalten. Die Strategie der Kommission und Großbritanniens zielte darauf ab, daß die Mitgliedstaaten ihre Luftreinhaltepolitik selbst gestalten konnten, gleichzeitig aber die Luftqualitätswerte auf der regionalen und lokalen Ebene der europäischen Öffentlichkeit bekannt machen mußten. Sie ließen auf diese Art und Weise den Nationalstaaten subsidiäre Spielräume und kalkulierten mit einer Mobilisierung von unten, die die Implementation der europäischen Gesetze gewährleisten sollte.

Normativer Gehalt und Justitiabilität

Für *Hermann-Josef Blanke* ist das Subsidiaritätsprinzip kein Kompetenzverteilungsprinzip, sondern es setzt die vertragliche Regelung der ausschließlichen und konkurrienden Gemeinschaftskompetenzen geradezu voraus. Angesichts der im Unionsvertrag beschlossenen Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten habe es als „politisches Gestaltungselement" eine kompetenzverteilende Wirkung entfaltet. Das Subsidiaritätsprinzip konstituiert, laut Blanke, eine „Richtschnur" für die Ausübung der Befugnisse auf Gemeinschaftsebene. Besteht eine vertragliche Handlungsbefugnis, so bestimmt das Subsidiaritätsprinzip, ob und wie die Europäische Gemeinschaft tätig werden darf. Angemessen erscheine daher seine Qualifizierung als Parameter der Kompetenzausübung. Die Bedeutung, die der rechtlichen Auslegung der in Art. 3b EG-Vertrag nominierten Schlüsselbegriffe für das künftige Handeln der Gemeinschaftsorgane zukommt, könne angesichts dieser Qualifizierung kaum überschätzt werden. Dabei sei das in Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag normierte Erforderlichkeits- und Effizienzelement im Kontext der Gesamtbestimmung zu interpretieren. Unproblematisch erscheine insofern Art. 3b Abs. 1EG-Vertrag, der die einzelstaatliche Zuständigkeit als Regel und die Gemeinschaftszuständigkeit als Ausnahme impliziere. Als schwieriger erweise sich die Auslegung des Art. 3b Abs. 3 EG-Vertrag. Er könne allenfalls als eine partielle Kodifizierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zwecks inhaltlicher Ausformung des Subsidiaritätsprinzips im Hinblick auf das „Wie" einer Maßnahme bewertet werden. Bei der Frage, ob die Bedingungen der Erforderlichkeit und der Effektivität erfüllt sind (Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag) bleibe hervorzuheben, daß den mit einer Maßnahme befaßten Gemeinschaftsorganen ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Beurteilung der „nicht ausreichenden" mitgliedstaatlichen und daher „besseren" supranationalen Regelbarkeit überlassen werde.

Blanke erläuterte, es sei unzweifelhaft, daß der Europäische Gerichtshof die Beachtung der formellen Anforderungen, die sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ergeben, kontrollieren kann. Darüber hinaus habe er aber auch über die materiellen Anforderungen des Prinzips zu wachen. Hervorzuheben dabei ist, daß der Europäische Gerichtshof die unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 3b EG-Vertrag für den konkreten, von ihm zu beurteilenden Fall selbständig auszulegen hat. Eine gerichtliche Kontrolle der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zwinge allerdings den Europäischen Grichtshof, mangels eines gefestigten supranationalen „normativen Unterbaus", alle jene Ordnungsvorstellungen in eine Entscheidung miteinzubeziehen, die die Mitgliedstaaten infolge ihrer unterschiedlichen Traditionen und Interessen hegen. Daher sei die Annahme nicht von der Hand zu weisen, daß der Gerichtshof seine Prüfung weithin darauf beschränken dürfe, ob die vom Rat oder von der Kommission getroffene Entscheidung auf der Grundlage zutreffender Tatsachenfeststellungen in vertretbarer Weise erfolgt ist und die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen beachtet worden sind. Trotz aller dieser strukturellen Verwerfungen sei dennoch aber eine stillschweigende Rezeption des Subsidiaritätsprinzips in der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht zu verkennen, auch wenn diese teilweise nur als freiwillige Selbstbeschränkung gedeutet werden könne.

Christian Roth

Tagungsplanung des AEI für 1995

Das Präsidium des AEI hat auf seiner Sitzung am 10. November 1994 beschlossen, die nachstehend aufgeführten Tagungsthemen für das Jahresprogramm 1995 vorzusehen. Wieviele und welche Tagungen durchgeführt werden, hängt von den organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen ab. Mitglieder erhalten wie bisher rechtzeitig vor jeder Tagung eine Mitteilung mit Programm. Interessierte Nichtmitglieder können sich bei der Geschäftsstelle des AEI nach einzelnen Tagungen erkundigen.

1. **Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 (Jahreskolloquium)**
   Termin: 9.–11. 11. 1995
   Ort: Bonn

2. **Die Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres: der Dritte Pfeiler der Europäischen Union**

3. **Europäisierung von Hochschule, Studium und Forschung – Konzepte, Programme und ihre Wirkungen**

4. **Polen und die Osterweiterung**
   Termin: 8.–10. 6. 1995
   Ort: Berlin

5. **Transeuropäische Netze**

6. **Institutionelle Neuerungen des Maastrichter Vertrages. Zwischenbilanz und Perspektiven für 1996**

7. **Frauenpolitik in der Europäischen Union**

8. **Die EU-Sozialpolitik nach Maastricht auf dem ordnungs- und integrationspolitischen Prüfstand. Perspektiven für die Revisionskonferenz 1996.**

Institut für Europäische Politik e. V. (IEP)

Seit 1959 ist das Institut für Europäische Politik auf dem Gebiet der Europäischen Integration tätig. Es erstellt wissenschaftliche Analysen zu Problemen europäischer Politik, erarbeitet Handlungsoptionen und regt die praktische Anwendung der Forschungsergebnisse an. Das IEP ist Gründungsmitglied der Trans European Policy Studies Association (T.E.P.S.A.), Brüssel.

Arbeitsschwerpunkte des Instituts sind u. a.

- Grundfragen europäischer Integrationspolitik;
- Integrationstheorie und -geschichte;
- Institutionen und Entscheidungsprozesse in der EU;
- Europapolitische Interessen und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland;
- Beziehungen zwischen der EU und Mittel- und Osteuropa;
- Europäische Außen- und Sicherheitspolitik;
- Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, insbesondere Asyl- und Einwanderungspolitik;
- übergreifende Aspekte anderer zentraler Politikbereiche, z. B. Wirtschafts- und Währungsunion;
- EU und die Regionen;
- Bilaterale Aktivitäten im Rahmen des Deutsch-Italienischen Forums und des Deutsch-Ungarischen Forums;
- Europäische Bildung.

Forschungsergebnisse werden regelmäßig in Publikationen des IEP veröffentlicht.

Arbeitskreis Europäische Integration e. V. (AEI)

Der 1969 gegründete AEI ist eine interdisziplinäre wissenschaftliche Vereinigung, die sich mit Fragen der Europäischen Integration und der EG/EU-Entwicklung beschäftigt. Mitglieder sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von Forschungsinstituten und Angehörige verschiedenster Behörden und Organisationen, deren Arbeitsschwerpunkt auf dem Gebiet der EG/EU-Integration liegt. Der AEI gehört der European Community Studies Association (ECSA-Europe) an und wird von der Europäischen Kommission gefördert.

Der AEI hat sich zum Ziel gesetzt,

- Informationen über aktuelle und grundsätzliche Fragen der Europäischen Integration sowie über Maßnahmen der Europäischen Kommission im Hochschulbereich zu vermitteln.
- Anregungen für Forschung und Lehre auf dem Gebiet der EG/EU-Integration zu geben,
- die Kommunikation zu EU-Fragen zwischen Wissenschaft und Praxis zu fördern,
- zur Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Hochschulvereinigungen, den Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen der EU-Mitgliedstaaten beizutragen.

Zu den Aktivitäten des AEI gehören insbesondere
- die Veranstaltung von 6–8 wissenschaftlichen Tagungen pro Jahr zu Fragen der Europäischen Integration.
- die Herausgabe der Schriftenreihe des AEI und der Auswahlbibliographie „Europäische Integration".

INTEGRATION
Herausgeber: Prof. Dr. Heinrich Schneider

Geschäftsführende Redaktion
Meike Leube, Redaktionsassistentin für den Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn; Barbara Lippert, M. A. (verantwortlich), Bonn; Dr. Dr. Jörg Monar, Bonn
Redaktionskollegium
Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen; Dr. Thomas Jansen, Brüssel; Bernd Janssen, Bonn; Prof. Dr. Wilfried Loth, Essen; Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Trier; Dr. Otto Schmuck, Bonn; Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien; Prof. Claus Schöndube, Frankfurt; Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn; Prof. Dr. Winfried von Urff, München; Prof. Dr. Werner Weidenfeld, Mainz; Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln.

Verlag: EUROPA UNION VERLAG GMBH, Geschäftsführer: Gerhard Eickhorn.

Redaktions- und Verlagsanschrift: Europa-Zentrum, Bachstraße 32, D-53115 Bonn.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement INTEGRATION (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 36,– DM, für Schüler, Studenten u. a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 18,– DM einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten.
Einzelheft INTEGRATION 10,– DM, bei Abnahme von mindestens 10 Ex. 6,– DM/Ex., von mindestens 50 Ex. 4,– DM/Ex., von mindestens 100 Ex. 3,– DM/Ex., einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Das Abonnement kann nur schriftlich bei Einhaltung einer Frist von acht Wochen zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden.

Druck: WAZ-Druck, Duisburg.

Urheberrechte: Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge und anderen Texte sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopien, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendungen, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten.

Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

© INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
ISSN 0720-5120

BAND 14

Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.)

Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94

Was wird aus Europa?

Der europäische Zug rollt: Binnenmarkt, Maastrichter Vertrag, Wirtschafts- und Währungsunion, Erweiterung der Europäischen Union, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, lebensnotwendige Reformen im Osten des Kontinents. Die Herausforderungen werden größer — alle Europäer sind betroffen. Trotzdem verstrickt sich die Europapolitik im Dickicht der Undurchschaubarkeit.

Europapolitik verständlicher machen:

Das Jahrbuch der Europäischen Integration schließt Wissenslücken. Experten aus Wissenschaft und Praxis bringen die Probleme, Fakten und Initiativen der Europapolitik auf den Punkt. Ein Griff — und dem Leser erschließt sich ein Stück aufregender Zeitgeschichte. Das aktuelle Standardwerk: eine Pflichtlektüre.

Pressestimmen:

Ein „Kompaß im immer komplizierteren Irrgarten der Europäischen Integration" (Agence Europe), „Wenn es das Buch nicht gäbe, müßte man es schleunigst erfinden" (Spektrum der Wissenschaft).

Band 14 der Reihe „Jahrbuch der Europäischen Integration"

**560 Seiten, 1994,
broschiert, 89.- DM,
623.- öS, 79.50 sfr,**

**ISBN 3-7713-0445-8
ISSN 0721-5436**

EUROPA UNION VERLAG

Europa-Zentrum · Postfach 1529 · 53005 Bonn

ISSN 0720-5120