18. Jg. / Oktober '95

ARCHIV

Z 7626 F

integration

4/95

Werner Hoyer
Perspektiven für die Regierungskonferenz 1996 und die europapolitische Agenda

Siegfried Magiera
Zur Reform der Normenhierarchie im Recht der Europäischen Union

Melanie Piepenschneider
Konsenslinien und Spielmaterial – Vorschläge für die Regierungskonferenz

Gerda Falkner und Michael Nentwich
Regierungskonferenz 1996 – Zur Diskussion institutioneller Reformen

Arbeitskreis Europäische Integration
Forschungslandschaft europäische Integration: Fourth Biennial International Conference der ECSA-USA

Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau Transeuropäischer Netze

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

INHALT

Werner Hoyer
Perspektiven für die Regierungskonferenz 1996 und die europapolitische Agenda 189

Siegfried Magiera
Zur Reform der Normenhierarchie im Recht der Europäischen Union 197

Melanie Piepenschneider
Konsenslinien und Spielmaterial – Vorschläge für die Regierungskonferenz 209

Gerda Falkner und Michael Nentwich
Regierungskonferenz 1996 – Zur Diskussion institutioneller Reformen 223

8th International Conference Revue Politiques et Management Public – Call for papers 235

Arbeitskreis Europäische Integration

Gerda Falkner
Forschungslandschaft europäische Integration: Bericht zur Fourth Biennial International Conference der ECSA-USA 236

Eva Menges
Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau Transeuropäischer Netze 245

AUTORINNEN UND AUTOREN

Dr. Gerda Falkner
Visiting Research Fellow an der University of Essex; Universität Wien

Dr. Werner Hoyer MdB
Staatsminister im Auswärtigen Amt, Mitglied der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996, Bonn

Prof. Dr. Siegfried Magiera
Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Eva Menges
Doktorandin, Universität Heidelberg

Dr. Michael Nentwich
Visiting Research Fellow an der University of Essex; Wirtschaftsuniversität Wien

Dr. Melanie Piepenschneider
Leiterin der Abteilung Europaforschung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin

Perspektiven für die Regierungskonferenz 1996 und die europapolitische Agenda

Werner Hoyer

Eine Auseinandersetzung mit den Perspektiven, die sich für die EU-Regierungskonferenz in der Reflexionsgruppe, die diese Konferenz vorbereitet, abzeichnen, muß mit der Aufklärung eines Irrtums beginnen. Dieser Irrtum besteht darin, daß in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden ist, der vom Vorsitzenden der Reflexionsgruppe erstellte und Ihnen vielleicht auch bekannte Zwischenbericht sei Grundlage auch für den Bericht, den die Gruppe dem Europäischen Rat in Madrid vorlegen wird. Dies ist ganz und gar nicht der Fall. Der Zwischenbericht ist eine wertvolle Materialsammlung. Er gibt sehr umfassend das Meinungsbild in der Reflexionsgruppe zu einer Vielzahl von Themen wieder. Der Schlußbericht muß jedoch eine ganz andere Ausrichtung haben, wie beim informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs auf Mallorca am 22./23. 9. 1995 nochmals nachdrücklich bestätigt wurde.

Der Bericht soll nur die wichtigen und prioritären Fragen aufzeigen und Lösungsoptionen vorschlagen. Wichtige und prioritäre Fragen, das sind vor allem Fragen der inneren und äußeren Sicherheit der Europäischen Union, die den Menschen in Europa auf den Nägeln brennt. Und es sind Fragen, die zu tun haben mit der Handlungsfähigkeit der Union. Dabei geht es insbesondere um das institutionelle Gefüge, das heißt das Zusammenwirken und die Arbeitsweise der Organe der Europäischen Union. Dieses Gefüge, das im wesentlichen schon in den römischen Verträgen festgelegt wurde und damals für die Zusammenarbeit von sechs Staaten gedacht war, muß nicht nur im Hinblick auf den möglichen Beitritt einer Vielzahl weiterer europäischer Staaten reformiert werden, damit die Europäische Union handlungsfähig bleibt. Zweck des Berichtes der Reflexionsgruppe ist es auch, Öffentlichkeit herzustellen und das Interesse der Menschen an und das Wissen um den europäischen Integrationsprozeß zu stärken. Dies kann natürlich nicht gelingen, wenn die Gruppe einen Bericht erstellt, der beinahe schon so lang und so kompliziert ist wie der Vertrag über die Europäische Union selbst. Wir erinnern uns ja alle noch sehr genau daran, daß es keine gute Idee war, als man durch Versenden des EU-Vertrages in Dänemark die Menschen für Europa gewinnen wollte. Wir brauchen deshalb einen Bericht, der kurz und verständlich ist, der die Aufgaben der Union darstellt und die Herausforderungen aufzeigt und deutlich macht, welche Lösungswege es gibt. Dieser Bericht muß auch sprachlich so formuliert sein, daß er nicht nur von den Regierungschefs in Madrid verstanden wird, wobei diese sicher auch einen kurzen und klaren Bericht einem langen, komplizierten vorziehen, sondern auch von den Bürgern, die wir mitnehmen müssen nach Europa.

Einen solchen Bericht zu formulieren wird nicht einfach sein, da sich bei den bisherigen Sitzungen der Reflexionsgruppe gezeigt hat, daß zum Teil recht unterschiedliche Ansätze bestehen:

Eine sehr kleine Minderheit argumentiert offensiv gegen eine Fortentwicklung des Vertrags. Diese Minderheit strebt zwar ebenfalls Fortschritte an, jedoch nur rein praktischer Art, die ohne Vertragsänderung zu verwirklichen sind, und lehnt weitergehende Verbesserungen, für die die Verträge geändert werden müßten, als nicht erforderlich oder nicht erwünscht ab. Insbesondere wünscht sie keine Weiterentwicklung der Union im Sinne weiterer supranationaler Integration der Mitgliedstaaten in die Union. Allerdings besteht durchaus das Bewußt-

sein der Gefahr der Selbstisolierung. Mehrere Mitglieder der Gruppe lassen in ihren Überlegungen gelegentlich ein politisches „Besitzstandsdenken" erkennen. Reformüberlegungen im institutionellen Bereich (beispielsweise Stimmgewichtung im Rat, Berücksichtigung der „ausreichenden Bevölkerungsmehrheit", Rotation der Präsidentschaft, Zahl der Kommissare) werden häufig daran gemessen, ob damit der nationale Einfluß der jeweiligen Mitgliedstaaten auf Entscheidungen der Union steigt oder sinkt. Hier wird es darum gehen, die Einsicht in die Notwendigkeit der Handlungsfähigkeit der Union stärker zur Geltung zu bringen. Andere Mitglieder sind dagegen bereit, auf dem Weg weiterer europäischer Integration voranzuschreiten und auch auf Gebieten, die bisher noch weitgehend zwischenstaatlich organisiert sind, deutliche Fortschritte in Richtung Vergemeinschaftung zu machen. Ich verrate Ihnen sicherlich kein Geheimnis, wenn ich hier erkläre, daß ich mich selber zu der letzten Gruppe zähle. In der bis Madrid noch verbleibenden Zeit hat die Reflexionsgruppe deshalb noch harte Arbeit zu leisten. Dabei geht es aber nicht darum, die unterschiedlichen Positionen anzunähern, denn die Gruppe ist keine Vorkonferenz, in der verhandelt wird.

Agenda europapolitischer Themenkomplexe

Um die Perspektiven und Möglichkeiten für die Regierungskonferenz 1996 darstellen zu können, ist es notwendig, sich darüber klar zu werden, daß die Konferenz eingebettet ist in eine dichtgedrängte europapolitische Agenda. Diese umfaßt eine Vielzahl komplexer Themen, für die gleichzeitig oder zumindest in engem zeitlichen Zusammenhang Lösungen gefunden werden müssen:

(1) Von großer politischer Aktualität ist schon jetzt der Übergang in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, obwohl dieser erst Ende 1997 zur Entscheidung ansteht, damit ab 1. 1. 1999 die dritte Stufe wie im EU-Vertrag vorgesehen beginnen kann. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist aber nicht Thema der Regierungskonferenz. Eine Debatte über die Konvergenzkriterien und den Zeitplan, die für die Bundesregierung ohne jedes Wenn und Aber gelten, ist weder im deutschen noch europäischen Interesse. Was wir brauchen, ist Verläßlichkeit. Diejenigen, die die Wirtschafts- und Währungsunion umsetzen müssen, insbesondere in der Wirtschaft und bei den Banken, müssen sich in ihren jetzt zu tätigenden Investitionsentscheidungen auf die Politik verlassen können. Auch der inzwischen beachtliche Erfolg der meisten Mitgliedstaaten bei der Annäherung an die Konvergenzkriterien wäre gefährdet, wenn wir den Druck aus dem Kessel lassen würden, indem wir eine Debatte über den Zeitplan beginnen.

(2) Für die künftige Finanzierung der Gemeinschaft, die bis Ende 1999 festgelegt ist, muß rechtzeitig vorher die Überprüfung des Eigenmittelbeschlusses eingeleitet werden.

(3) In diesem Zusammenhang, wahrscheinlich aber schon vorher im Hinblick auf den Beitritt von Staaten aus Mittel- und Osteuropa – aber nicht nur deshalb –, muß die Agrar-, Regional- und Strukturpolitik überdacht werden.

(4) Die Ost- und Süderweiterung der Union, die politisch bereits im Grundsatz beschlossen worden ist, muß nach der Regierungskonferenz angegangen werden.

(5) Die Westeuropäische Union, die 1998 nach fünfzigjähriger Vertragsdauer kündbar wird, muß weiterentwickelt werden, damit sie längerfristig in die Europäische Union integriert werden kann, um damit eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik zu schaffen, wie

sie der Vertrag von Maastricht postuliert. Obwohl der Vertrag insofern klare Vorgaben enthält, sind wir mit der Implementierung bisher nicht weitergekommen. Es ist deshalb wichtig, daß wir bei der Regierungskonferenz die WEU näher an die Europäische Union heranbringen. Dies ist auch eine Frage der Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander. Wie wollen wir zukünftig in der Union auf die äußere Bedrohung eines oder mehrerer Mitgliedstaaten reagieren? Natürlich ist es für diejenigen Mitgliedstaaten, die schon seit langem in der WEU sind, leichter, sich eine sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit vorzustellen. Aber auch die anderen Mitgliedstaaten sollten sich Überlegungen für klar zu definierende Perspektiven nicht verschließen.

Wer diese Themenkomplexe auf der Zeitachse einordnet, erkennt, daß die Entscheidung über den Übergang in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion in jenen Zeitraum fällt, in dem wahrscheinlich die Ratifizierung des Ergebnisses der Regierungskonferenz 1996 ansteht. In Deutschland zum Beispiel wird der Bundestag, der sich sein Votum für den Übergang in die dritte Stufe vorbehalten hat, genau prüfen, ob die Regierungskonferenz die Handlungsfähigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Justiz- und Innenpolitik, in denen nach Auffassungen vieler Beobachter bedeutende Defizite bestehen, nachhaltig verbessern bzw. sogar erst herstellen wird. Aber nicht nur der zeitliche Zusammenhang kompliziert die Lage, es sind auch finanzielle Zusammenhänge. Die Anschlußregelung ab 1999 für den geltenden Eigenmittelbeschluß muß auch die Finanzierung für die Agrar-, Regional- und Strukturpolitik einer sich erweiternden Union regeln. Gleichzeitig ist erkennbar, daß der deutsche Nettobeitrag zu einer schweren Last geworden ist. Dabei besteht das Problem nicht ausschließlich in der absoluten Höhe des Nettobeitrages, sondern auch in der Relation des deutschen Beitrages zu den Nettobeiträgen anderer Mitgliedstaaten.

Es ist daher einerseits offensichtlich, daß zwischen den genannten Themen und der Regierungskonferenz enge materielle, zumindest aber politische Zusammenhänge bestehen. Andererseits ist es aber auch wichtig, die Fragen der Regierungskonferenz von den anderen Fragen säuberlich zu trennen, um die Regierungskonferenz nicht zu überfrachten. Wer alles mit allem verbindet, gefährdet das Ganze. Oder mit Goethe gesprochen „In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister". Die vier Grundfragen, um die es auf der Regierungskonferenz gehen wird, sind uns vor diesem Hintergrund nur allzu gut bekannt.

Akzeptanz der Europäischen Union verbessern

Erstens: Es geht um ein „Mehr" an demokratischer Legitimation, Subsidiarität, Bürgernähe und Transparenz in der Union. Dies sind Themen, die ganz besonders für die Akzeptanz der Union in der Bevölkerung von großer Bedeutung sind. Wir sollten diesen Themen daher unsere besondere Aufmerksamkeit schenken. Die demokratische Legitimation der Union hat ihre Wurzeln sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Nationale Parlamente und das Europäische Parlament repräsentieren den Willen der Unionsbürger. Daraus folgt, daß die Parlamente auf nationaler und auf europäischer Ebene stärker in den Prozeß der Gesetzgebung der Gemeinschaft einbezogen werden sollten, wobei das Wie und Wann der Beteiligung der nationalen Parlamente ganz im Sinne der Subsidiarität den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben sollte. Demokratische Legitimation auf der Ebene der Union muß im ge-

samten institutionellen Gefüge der Union zum Ausdruck kommen. Dies erfordert, daß beispielsweise Vorkehrungen getroffen werden müssen, damit im Rat Entscheidungen nicht gegen den Willen der repräsentierten Mehrheit der Unionsbürger fallen können.

Der Grundsatz der Subsidiarität muß so gestaltet werden, daß er in der praktischen Politik genutzt werden kann und gleichzeitig justitiabel wird. Er ist das Maß, an dem gemessen werden muß, ob eine Regelung auf europäischer Ebene getroffen werden muß oder ob eine nationale Regel ausreicht. Die Union soll sich auf die Aufgaben konzentrieren, bei denen gemeinsames Handeln zur Erreichung der Ziele der Union geboten ist. Damit wird der Grundsatz der Subsidiarität zur Regel für die Aufgabenverteilung und Aufgabenwahrnehmung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Aber: Subsidiarität ist eine Zweibahnstraße: Wir müssen der Union für solche Fragen Kompetenzen einräumen, die auf europäischer Ebene behandelt und entschieden werden müssen. Es ist schon erstaunlich, daß gerade diejenigen, die in ihren nationalen Regelungen wenig mit dem Subsidiaritätsgrundsatz im Sinn haben, auf europäischer Ebene als vehemente Befürworter auftreten.

Transparenz ist das Synonym für Klarheit und Wahrheit gegenüber den Unionsbürgern. Kern der Diskussion um die Transparenz ist sicherlich nicht, daß möglichst viele Sitzungen des Rates per Fernsehen übertragen werden. Dies würde nur unproduktive „Fensterreden" provozieren. Vor allem aber würde falsch verstandene Transparenz den Entscheidungsprozeß vom Rat in inoffizielle Gremien verlagern und damit das Gegenteil des Gewünschten erreicht. Zur Transparenz gehört wesentlich die Durchschaubarkeit der Entscheidungsstrukturen und -prozesse. Die Aufgabenverteilung zwischen Organen der Union muß klarer erkennbar, sie muß gestrafft werden. Das System zur Beteiligung des Europäischen Parlaments ist zu kompliziert; deshalb muß die Vielzahl der Beteiligungsverfahren reduziert werden. Das Mitentscheidungsverfahren sollte vereinfacht und dann mit wenigen Ausnahmen zur grundsätzlichen Beteiligungsform werden, jedenfalls soweit der Rat mit qualifizierter Mehrheit im klassischen Legislativbereich des EG-Vertrags entscheidet. Ebenso sollten die verschiedenen Verwaltungsverfahren der Kommission bei der Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsordnung vereinfacht werden. Schon der Begriff „Komitologie" läßt auch den unvoreingenommensten Bürger erschaudern, und selbst für Experten sind die sich dahinter verbergenden Prozeduren kaum mehr verständlich.

Handlungsfähigkeit durch Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Zweitens: Es geht um den weiteren Ausbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Ziel ist es, die Union im außen- und sicherheitspolitischen Bereich handlungsfähig zu machen und die Weichen zur Schaffung einer europäischen verteidigungspolitischen Identität zu stellen. Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die diesen Namen tatsächlich verdient, ist Voraussetzung für die dauerhafte Beibehaltung des Friedens in Europa und die Sicherung des Einflusses Europas in der Welt. Der Krieg auf dem Balkan führt uns täglich vor Augen, daß das friedliche Miteinander der Völker selbst in Europa keine Selbstverständlichkeit ist. Es besteht die Gefahr, daß gerade nach Überwindung der Teilung nationalistische Tendenzen in Europa wieder erwachen, die zu schweren Konflikten führen können. Die Europäische Union muß daher in ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erheblich handlungsfähiger werden, um diesen möglichen Herausforderungen erfolgreich begegnen zu können.

Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bedarf einer hinreichenden Analyse- und Planungskapazität zur Beschaffung und Auswertung der für die Entwicklung einer kohärenten Politik notwendigen Informationen sowie zur Erstellung gemeinsamer außen- und sicherheitspolitischer Konzepte. Es ist zu überlegen, hierfür eine besondere Arbeitseinheit einzurichten. Ihre Leitung könnte ein politischer Generalsekretär für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik übernehmen, der dem Rat gegenüber verantwortlich wäre und gegebenenfalls zugleich Generalsekretär der WEU sein könnte. Auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sollten Mehrheitsentscheidungen, eventuell in regional oder sachlich begrenzten Teilbereichen, zur Anwendung kommen. Wir bevorzugen auch hier Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit. Bei Mehrheitsentscheidungen sollte Rücksicht auf einzelne Mitgliedstaaten genommen werden, deren verfassungsrechtliche Lage der Durchführung einer Entscheidung entgegenstehen würde. Wichtig ist jedenfalls, daß es in Zukunft schwer gemacht wird, daß Entscheidungen, die von der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten getragen werden, von einzelnen blockiert werden können. Denn sonst würde dies bei steigender Mitgliederzahl automatisch zur Blockade der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik führen. Im verteidigungspolitischen Bereich wird es jedoch bis auf weiteres beim Konsensprinzip bleiben. Jedenfalls ist es nicht denkbar, daß Truppen ohne Zustimmung des entsendenden Staates in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus halten wir an dem Ziel fest, die Westeuropäische Union längerfristig in die Europäische Union zu integrieren. 1996 wird es vor allem darum gehen, beide Organisationen miteinander so zu verknüpfen, daß insbesondere die operativen Fähigkeiten der WEU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union besser nutzbar werden.

Innere Sicherheit als Gemeinschaftsaufgabe

Drittens: Es geht um die Weiterentwicklung der Justiz- und Innenpolitik. Die Union muß in die Lage versetzt werden, auf Herausforderungen in den Bereichen der grenzüberschreitenden Kriminalität und der europaweiten Migration angemessen zu reagieren. Zu Recht beklagen die Bürger hier einen ungleichgewichtigen Integrationsstand: Einerseits Binnenmarkt, andererseits keine adäquaten Verfolgungsmöglichkeiten gegen die organisierte Kriminalität, die sich den Binnenmarkt zunutze macht; einerseits Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen durch das Schengener Abkommen, andererseits keine adäquate europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik. Gerade in diesem Bereich erwarten die Bürger zu Recht konkrete Fortschritte. Das Schengener Abkommen bietet genügend Flexibilität, um auch mit schwierigen Entwicklungen fertig zu werden. So gestattet es in Ausnahmefällen durchaus die Wiedereinführung von Kontrollen. Es sollte deshalb geprüft werden, ob die Regelungen des Schengener Abkommens in den Vertrag aufgenommen werden. Tatsache ist doch, daß die gegenwärtigen Strukturen nationaler Verbrechensbekämpfung der organisierten internationalen Kriminalität nicht mehr gewachsen sind. Der Aufbau von Europol, in seiner jetzigen Konstellation ein meines Erachtens überschätztes Instrument, kann ein erster Schritt bei der gemeinsamen Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Europa sein.

In einem hochmobilen und grenzoffenen Europa müssen die Mitgliedstaaten gemeinsam Konzepte zur Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern entwickeln. Unterschiedliche Standards treiben diese Menschen in den Mitgliedstaat mit den niedrigsten Zugangs-

schranken. Wir wollen aber kein Wettrennen bei der Abweisung von Flüchtlingen, wir wollen eine gemeinsame Politik, die die Lasten gleichmäßig verteilt. In einigen Mitgliedstaaten wird nur sehr unwillig zur Kenntnis genommen, daß die derzeitige Situation eine völlig ungerechte Verteilung der Lasten bedeutet. Auch hier ist Solidarität gefragt. Solidarität vor allem auch im Interesse der Menschen, denen wir gemeinsam helfen müssen. Ich trete daher dafür ein, die Visapolitik und die Asylpolitik in den gemeinschaftlichen Rahmen zu überführen und eine echte Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu vereinbaren. Wir brauchen eine europäische Einwanderungspolitik.

Insbesondere in diesen Teilbereichen der Justiz- und Innenpolitik sollte der Rat zunehmend mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Eine generelle Einführung von Mehrheitsentscheidungen würde voraussetzen, daß Struktur, Verfahren und Verhältnis der Organe der Gemeinschaft zueinander im Sinne einer grundsätzlichen Verbesserung der demokratischen Legitimation der getroffenen Entscheidungen fortentwickelt werden. Wichtig ist, daß wir darüber nachdenken, wie Kommission und Europäisches Parlament an dem Entscheidungsprozeß im Bereich Justiz und Inneres besser beteiligt werden. Die jetzigen Beteiligungen sind unzureichend. Wie in weiten Bereichen der klassischen Gemeinschaftsmaterie handelt es sich bei der Justiz- und Innenpolitik um legislative Entscheidungen. Der dritte Pfeiler unterscheidet sich damit auch sehr deutlich von der Zusammenarbeit im zweiten Pfeiler, weshalb ich der Auffassung bin, daß hier gerade im Hinblick auf die Organisation der Zusammenarbeit zwischen den Organen deutlich unterschieden werden muß. Die Kommission sollte daher auch für den Bereich Justiz und Inneres ein erweitertes Initiativrecht erhalten, wobei dies allerdings nicht ein Initiativrecht auch für die Mitgliedstaaten ausschließen darf. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments sollte verstärkt werden, etwa durch die obligatorische Einführung des Anhörungsverfahrens. Zugleich werden die nationalen Parlamente in diesem Bereich auch künftig eine wichtige Rolle haben. Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs ist zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsauslegung erforderlich.

Institutionelle Reformen und Erweiterung der Union

Viertens: Schließlich geht es auch um institutionelle Reformen, um die Handlungsfähigkeit der Union insgesamt zu stärken und sie auf die Aufnahme weiterer Staaten aus Ost- und Südeuropa, die politisch im Grundsatz längst beschlossen ist, vorzubereiten. Der heutige institutionelle Rahmen der Europäischen Union ist geschaffen worden für die Europäische Gemeinschaft der Sechs. Es ist ganz offensichtlich, daß dieser Rahmen, der bisher nur arithmetisch bei jeder Erweiterung angepaßt worden ist, der Europäischen Union der Fünfzehn nicht mehr angemessen ist. Institutionelle Reformen sollten die Repräsentativität sowie die Handlungsfähigkeit und Effizienz der Union verbessern. Repräsentativität beschreibt den Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten und ihre Bürger in der Union in angemessener Weise repräsentiert sein müssen, um sich mit ihr zu identifizieren. Nur wenn alle Bürger der Union in den Organen angemessen repräsentiert sind, ist das Handeln der Union wirklich demokratisch legitimiert. Hier stellt sich die Frage, ob nicht langfristig in wenigstens einem Organ, und da wird man sicher vor allem an das Europäische Parlament denken, stärker der Grundsatz „one man – one vote" Berücksichtigung finden sollte, wobei selbstverständlich sichergestellt sein müßte, daß die kleinen Mitgliedstaaten einen entsprechenden Minderheitenschutz erhielten.

Dies soll kein Grundsatzstreit zwischen „großen" und „kleinen" Mitgliedstaaten auslösen. Denn jeder weiß, daß in der Geschichte der europäischen Integration es keinen Fall gegeben hat, in dem die „großen" Mitgliedstaaten, nur weil sie „groß" sind, ein anderes Ziel verfolgt hätten als die „kleinen", nur weil sie „klein" sind. Vielmehr haben sich Gegensätze in der Union immer an konkreten Interessen (beispielsweise in der Agrar- oder Handelspolitik) entzündet. Es mag an der föderalen Erfahrung in Deutschland liegen, daß die Bundesregierung hier weniger aufgeregt als manch anderer argumentiert. Die Bundesregierung wird daher auch bei der Regierungskonferenz 1996 ihrer Linie treu bleiben, daß jedem einzelnen Mitgliedstaat eine angemessene Repräsentanz in den Institutionen der Union gesichert bleibt, auch wenn langfristig das Ziel sein sollte, sich vom nationalstaatlichen Denken zu lösen. Repräsentativität ist gerade für den Rat von großer Bedeutung, denn er ist in der europäischen Rechtssetzung das wichtigste Organ. Bei zukünftigen Erweiterungsrunden werden vor allem „kleine" Staaten der Union beitreten, deren Stimmenzahl im Rat im Verhältnis zur Bevölkerung überproportional groß ist. Damit besteht die Gefahr, daß im Rat Entscheidungen getroffen werden, wobei hinter der qualifizierten Mehrheit der Stimmen ein immer geringerer Anteil der EU-Bevölkerung steht. Es sollte deshalb geprüft werden, in Zukunft im Rat mit doppelter Mehrheit zu entscheiden, also beispielsweise neben dem Stimmgewicht der Mitgliedstaaten auch auf die von ihnen vertretene Bevölkerungszahl abzustellen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen repräsentiert die qualifizierte Mehrheit mindestens 58 Prozent der EU-Bevölkerung. Es wäre vorstellbar, dieses Verhältnis auch für zukünftige Erweiterungsrunden festzuschreiben.

Effizienz und Handlungsfähigkeit sind Voraussetzungen dafür, daß die Union eine interessengerechte und glaubwürdige Politik formulieren und verwirklichen kann. Zur Verbesserung von Effizienz und Handlungsfähigkeit bieten sich besonders zwei Bereiche an: Das System der Rotation der Präsidentschaft sowie die Modalitäten der Abstimmungen im Rat. Nach dem derzeit geltenden Modell wechselt die Präsidentschaft alle sechs Monate nach einer vom Rat im Konsens beschlossenen Reihenfolge. Dieses Modell hat den Vorteil, daß es alle sechs Monate neue Impulse und den Ansporn gibt, in der eigenen Präsidentschaft bestimmte Ziele zu erreichen, sowie ein „europäisches Bewußtsein" fördert. Das Modell hat jedoch auch Nachteile: Die Kontinuität der Politik und der Vertretung der Union „nach innen und nach außen" leidet unter der raschen Rotation, und die wirkungsvolle Vertretung der Europäischen Union nach außen ist für „kleine" Mitgliedstaaten, die die institutionellen Voraussetzungen nicht mitbringen, gelegentlich problematisch. Darüber hinaus wird bei steigender Mitgliederzahl der Zeitraum, nach dem ein Mitgliedstaat erneut den Vorsitz übernimmt, unangemessen lang. Abhilfe könnte ein System der „Team-Präsidentschaften" schaffen: Mehrere Mitgliedstaaten, unter Beteiligung jeweils eines „großen", übernehmen als „Team" gemeinsam die Präsidentschaft für einen längeren Zeitraum, etwa für zweieinhalb Jahre, das heißt es gäbe pro Wahlperiode des Europäischen Parlaments und pro Amtszeit der Kommission zwei Präsidentschaften.

Effizienz und Handlungsfähigkeit können nur gesichert werden, wenn der Rat Sachfragen weitestgehend mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Denn Mehrheitsentscheidungen bedeuten eine dynamische Beschlußfassung auf europäischer Ebene, weil der Druck des möglichen Überstimmtwerdens die Kompromißbereitschaft aller erhöht und damit die Suche nach einem für alle akzeptablen Kompromiß erleichtert. Nur so läßt sich auch das in Mode gekommene „Geiselnehmen" verhindern, also Fälle, in denen ein Mitgliedstaat so lange eine fällige Konsensentscheidung blockiert, bis er Konzessionen bei einer parallel fälligen Mehr-

heitsentscheidung erhalten hat. Schließlich würde ein Festhalten an Konsensentscheidungen gerade auch im Hinblick auf steigende Mitgliederzahlen bedeuten, daß fällige Entscheidungen nicht mehr rechtzeitig oder überhaupt nicht mehr getroffen werden können. Mehrheitsentscheidungen sollten daher zur Regel werden, soweit der Rat im klassischen Legislativbereich des EG-Vertrags entscheidet. Hierfür wird es in den meisten Fällen keiner Vertragsänderung, sondern nur des politischen Willens der Mitgliedstaaten bedürfen, die vorhandenen Spielräume voll auszunutzen.

Kommunikation mit den Bürgern notwendig

Alle diese Überlegungen sind vorläufiger Natur. Die Bundesregierung hat ihre Position für die Regierungskonferenz 1996 noch nicht im Detail festgelegt. Sie wird dies auch nicht vor Abschluß der Arbeiten der Reflexionsgruppe tun, um deren Ergebnisse angemessen berücksichtigen zu können. Die Bundesregierung wird sich dabei auch von Konsultationen mit ihren Partnern leiten lassen. Von besonderer Bedeutung wird dabei die deutsch-französische Abstimmung sein, die auch weiterhin der Motor der europäischen Integration bleibt. Insgesamt gilt es bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz, das richtige Maß zwischen dem Wünschenswerten und dem Machbaren zu treffen. Die europäische Integration besitzt mit dem Vertrag über die Europäische Union eine feste Basis. Sie muß nicht erst neu geschaffen, aber sie muß den Aufgaben der Zukunft angepaßt werden. Für das Gelingen der Regierungskonferenz ist vor allem aber die Anerkennung durch die Menschen wichtig. Leider ist es bisher noch nicht in ausreichendem Maße gelungen, einen Kommunikationsprozeß mit den Bürgern in Gang zu setzen. Hierzu brauchen wir Multiplikatoren, die sich offensiv für Europa engagieren. Gerade diejenigen, die von einem offenen Europa mit einem gemeinsamen Markt und zukünftig einer gemeinsamen Währung am meisten profitieren, sind aufgerufen, sich daran zu beteiligen.

Der Beitrag beruht auf einem Vortrag im Rahmen des Mittagsgesprächs des Instituts für Europäische Politik am 28. September 1995 im Europa-Zentrum Bonn.

Zur Reform der Normenhierarchie im Recht der Europäischen Union

Siegfried Magiera

Problemstellung

In der dem EU-Vertrag beigefügten „Erklärung zur Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft" ist vorgesehen, „daß die 1996 einzuberufende Regierungskonferenz prüfen wird, inwieweit es möglich ist, die Einteilung der Rechtsakte der Gemeinschaft mit dem Ziel zu überprüfen, eine angemessene Rangordnung der verschiedenen Arten von Normen herzustellen". Damit gehört die unter dem Stichwort „Normenhierarchie" seit längerem geführte Diskussion um eine Neuordnung der Gemeinschaftsrechtsakte zu den obligatorischen Beratungsgegenständen der Revisionskonferenz. Die angestrebte Neuordnung steht in engem Zusammenhang mit der möglichen Erweiterung des Anwendungsbereichs des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens (Art. 189 b VIII EG-Vertrag) und der notwendigen Sicherstellung der Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft (Art. B I EU-Vertrag).

Die Erklärung zur Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft ist zurückzuführen auf die seinerzeit begonnenen, aber insoweit nicht zu einem endgültigen Ergebnis gekommenen Verhandlungen über den EU-Vertrag von Maastricht. Diese sind für die gegenwärtige Diskussion, zu der bisher noch wenig konkrete Vorschläge vorliegen, weiterhin von aktueller Bedeutung. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der Europäische Rat von Dublin und Rom II forderte unter anderem eine stärkere Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung sowie eine Überprüfung der verschiedenen Arten von Rechtsakten der Gemeinschaft und der zu ihrer Genehmigung führenden Verfahren.[1] In einem Arbeitspapier der italienischen Delegation zur „Typologie der Rechtsakte der Gemeinschaft" wurde das geltende System des Art. 189 EWG-Vertrag aufgrund der Gemeinschaftsentwicklung als nicht mehr zufriedenstellend beurteilt und unter anderem ein neues System vorgeschlagen, das der allgemeinen Rechtstradition entsprechend zwischen Verfassungs-, Gesetzes-, Verordnungs- und Verwaltungsbestimmungen unterscheidet.[2] Die damalige Gruppe der persönlichen Vertreter der Außenminister kam in ihren anschließenden Beratungen zu drei Optionen: Beibehaltung und praktische Verbesserung des bisherigen Systems, Einbeziehung und Kodifizierung der zwischenzeitlichen Praxis, Neuordnung auf vier (Verfassungs-, Gesetzes-, Verordnungs-, Verwaltungs-) Ebenen.[3]

Die Kommission sprach sich – unter Hinweis auf die Rechtsordnungen der meisten Mitgliedstaaten – für die Festlegung einer Hierarchie der Gemeinschaftsnormen im EU-Vertrag aus: Vertrag, Gesetz, einzelstaatliche Durchführungsmaßnahmen oder Gemeinschaftsverordnungen, Verwaltungsvorschriften.[4] Das Gesetz als oberste und grundlegende Norm des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts sollte von Rat und Parlament erlassen werden, die Gemeinschaftsverordnungen von der Kommission. Die Richtlinie sollte entfallen. Das Europäische Parlament schlug als Formen des Unionsrechts vor: Verfassungsgesetze, Rahmen- und einfache Gesetze, Durchführungs- und Verwaltungsverordnungen.[5] Die Gesetze sollten von Parlament und Rat (mit erhöhten Mehrheiten für Verfassungsgesetze), die Verordnun-

gen von der Kommission erlassen werden. Verfassungsgesetze entsprachen begrifflich weitgehend dem bisherigen Art. 235 EWG-Vertrag (subsidiäre Kompetenznorm), Rahmen- und einfache Gesetze den bisherigen Richtlinien und Verordnungen.

Die EU-Vertragsentwürfe der luxemburgischen Präsidentschaft sahen – zusätzlich zu den bisherigen Rechtsakten des Art. 189 EWG-Vertrag – den Erlaß von Gemeinschaftsgesetzen im Wege des Mitentscheidungsverfahrens durch Parlament und Rat vor.[6] Nach dem ersten Entwurf sollte ein solches Gesetz die wesentlichen Grundsätze oder die allgemeinen Regeln eines Sachgebiets festlegen, allgemeine Geltung haben, den übrigen Gemeinschaftsakten vorgehen und Rat oder Kommission zum Erlaß von Durchführungsvorschriften ermächtigen. Der zweite Entwurf beschränkte sich demgegenüber auf eine weitgehende Angleichung des Gesetzes an die bisherige Richtlinie, wie sie sich in der Praxis entwickelt hat. Der EU-Vertragsentwurf der niederländischen Präsidentschaft verzichtete demgegenüber auf Reformvorschläge zur Rechtsnormtypologie des Art. 189 EWG-Vertrag.[7]

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die dem EU-Vertrag beigefügte Erklärung zur Rangordnung der Gemeinschaftsrechtsakte die Regierungskonferenz von 1996 zur Überprüfung der Einteilung der Gemeinschaftsrechtsakte verpflichtet, um eine angemessene Rangordnung zwischen ihnen herzustellen. Der Auftrag ist zusammen mit demjenigen zur Überprüfung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens gemäß Art. 189 b VIII EG-Vertrag darauf zurückzuführen, daß zu diesen Fragen bei den Verhandlungen über den EU-Vertrag keine endgültige Einigung erzielt werden konnte. Ausgangspunkt der Reformüberlegungen ist eine Unzufriedenheit mit dem geltenden System der Gemeinschaftsrechtsakte, wie es sich in der Praxis entwickelt hat. Auf dieses System ist deshalb zunächst näher einzugehen, um den Reformbedarf zu ermitteln. Im Anschluß daran sind die Reformvorschläge, die anläßlich der Verhandlungen über den EU-Vertrag und nunmehr im Hinblick auf die Regierungskonferenz von 1996 vorgetragen wurden, systematisch aufzubereiten. Schließlich soll eine zusammenfassende Bewertung erfolgen.

Normenhierarchie im geltenden Gemeinschaftsrecht

Primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht

Das Gemeinschaftsrecht wird allgemein nach seinen Hauptquellen in das primäre und das sekundäre Gemeinschaftsrecht eingeteilt, wobei ersterem Vorrang gegenüber letzterem und beiden Vorrang gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht zukommt. Unter primärem Gemeinschaftsrecht ist das Recht der Gründungsverträge einschließlich der Anlagen und Protokolle sowie der Änderungen und Ergänzungen, unter sekundärem Gemeinschaftsrecht das von den Gemeinschaftsorganen geschaffene (sogenannte abgeleitete) Recht zu verstehen.[8]

Trotz dieser einfachen Grundsätze ergeben sich im einzelnen nicht unerhebliche Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme. Fehlt es an einer ausdrücklichen Vertragsbestimmung wie derjenigen in Art. 239 EG-Vertrag, wonach die dem Vertrag im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten beigefügten Protokolle Bestandteile des Vertrages sind, so können sich Zweifel hinsichtlich der Rechtsnatur und Rechtsverbindlichkeit der dem Vertrag beigefügten Anlagen ergeben.[9] Bei Änderungen des Sekundärrechts durch die den Beitrittsverträgen mit neuen Mitgliedstaaten beigefügten Beitrittsakten ergeben sich Probleme der Zuordnung

der geänderten Bestimmungen zum Primär- und Sekundärrecht mit entscheidenden Konsequenzen für den Rechtsschutz.[10]

Die sogenannte vereinfachte Vertragsänderung, wonach etwa der Rat die Zahl der Mitglieder des Gerichtshofs erhöhen kann (Art. 165 IV, 166 III EGV), läßt sich dem Sekundärrecht zuordnen, weil ein Gemeinschaftsorgan handelt, aber auch dem Primärrecht, weil das Vertragsrecht geändert wird. Ähnliches gilt für die sogenannten Evolutivklauseln (Art. 138 III EGV – EP-Wahlverfahren, Art. 201 II EGV – Eigenmittel), die – entsprechend den Anforderungen an das Sekundärrecht – einen Beschluß des Rates als Gemeinschaftsorgan – und – entsprechend den Anforderungen an eine Vertragsänderung – die Annahme durch die Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften voraussetzen.

Mit Unsicherheiten behaftet ist auch die Zuordnung völkerrechtlichen Vertragsrechts zum Gemeinschaftsrecht. Verträge der Gemeinschaft mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen (Art. 228 EGV) sind nach inzwischen gefestigter Ansicht ein integrierender Bestandteil des Gemeinschaftsrechts und gehen dem Sekundärrecht vor, obwohl sie wie dieses auf Rechtshandlungen der Gemeinschaftsorgane beruhen.[11] Verträge zwischen den Mitgliedstaaten, die gemäß Art. 220 EGV geschlossen werden, gehören zum Recht, das Ziele des EG-Vertrages verwirklicht, und haben deshalb Teil am Vorrang des (sekundären) Gemeinschaftsrechts.[12]

Auch innerhalb des Primärrechts sind in neuerer Zeit zunehmend Rangordnungsprobleme aufgetreten. Die Vertragsbestimmungen über die intergouvernementale Zusammenarbeit in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik (Titel V und VI EUV) wie auch schon über die Zusammenarbeit in der Außenpolitik (Titel III EEA) stimmen nur hinsichtlich ihres Ursprungs (Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten), nicht jedoch hinsichtlich ihrer Rechtsfolgen (Vorrang vor nationalem Recht, unmittelbare Wirkung) überein, so daß zwischen gemeinschaftlichem und intergouvernementalem Primär- bzw. Sekundärrecht zu unterscheiden ist.[13] Schließlich stellt sich mit dem angenommenen Wandel des Primärrechts von einem völkerrechtlichen Übereinkommen zu einer Verfassungsurkunde die Frage nach einer Rangabstufung innerhalb des Primärrechts, insbesondere zur Bestimmung möglicher – formeller und materieller – Grenzen einer Vertragsänderung, wie sie das nationale Recht für Verfassungsänderungen kennt (vgl. etwa Art. 79 III GG).[14]

Die aufgeführten Beispiele zeigen, daß selbst die scheinbar einfache und geklärte Unterscheidung zwischen primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht mit Schwierigkeiten bei der Einordnung von Rechtsakten und deren rangmäßiger Zuordnung verbunden ist. Dabei handelt es sich jedoch um unterschiedlich bedingte Einzelprobleme, die einer jeweils spezifischen Lösung bedürfen. Nicht davon berührt wird die grundsätzliche Unterscheidung und Rangordnung zwischen Primär- und Sekundärrecht, die sich allgemein bewährt hat.

Rechtsakte der Gemeinschaft

Die Rechtsakte der Gemeinschaft lassen sich einteilen in „förmliche", durch Art. 189 EGV[15] näher bestimmte, und in „atypische", von der Praxis entwickelte Rechtsakte.

Die in Art. 189 EGV vorgesehenen *förmlichen Rechtsakte* (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen) unterscheiden sich nach ihren Rechts-

wirkungen, nicht nach ihrem Urheber, Regelungsgegenstand oder Entstehungsverfahren. Empfehlungen und Stellungnahmen sind, wenn auch nicht rechtlich irrelevant, so doch unverbindlich und bereiten daher im allgemeinen keine Zuordnungs- oder Rangprobleme. Verordnungen sind nach dem Vertragstext in allen ihren Teilen verbindlich und gelten allgemein und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Richtlinien sind demgegenüber nur für Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind, und nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überlassen jedoch die Wahl der Form und der Mittel den innerstaatlichen Stellen. Entscheidungen schließlich sind – wie Verordnungen – in allen ihren Teilen verbindlich, jedoch – wie Richtlinien – nur für diejenigen, die sie bezeichnen.

In der Praxis führt diese Unterscheidung allein nach den Rechtswirkungen zu Schwierigkeiten, da sie die Zuordnung der einzelnen Rechtsakte zu einem bestimmten Urheber, Regelungsgegenstand oder Entstehungsverfahren ebenso offen läßt wie die Rangordnung zwischen den Rechtsakten. Als Urheber kommen das Parlament und der Rat gemeinsam oder der Rat bzw. die Kommission allein in Betracht (Art. 189 I EGV). Regelungsgegenstand und Entstehungsverfahren sind nicht allgemein festgelegt, sondern ergeben sich aus den einzelnen Vertragsbestimmungen. Eine systematische Zuordnung, etwa zwischen der Bedeutung des Regelungsgegenstandes und der Aufwendigkeit des Entstehungsverfahrens, läßt sich dem Vertragsrecht nicht entnehmen.[16] Demgemäß bestehen Unsicherheit und vielfach Streit über die zutreffende Rechtsgrundlage, von der die unterschiedliche Beteiligung der Gemeinschaftsorgane an dem Zustandekommen der einzelnen Rechtsakte abhängt.[17]

Hinzu kommt in der Praxis eine Annäherung der Rechtswirkungen von Verordnungen und Richtlinien durch detaillierte und unmittelbar wirkende Richtlinienbestimmungen oder durch Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Verordnungen.[18] Dadurch verlieren selbst diejenigen Vertragsbestimmungen an Bedeutung, die für ihre Ausführung ausdrücklich zwischen Verordnungen und Richtlinien unterscheiden (beispielsweise Art. 57, 94, 100, 172 EGV). Schwierigkeiten bestehen in der Praxis auch bei der Unterscheidung und Zuordnung von ermächtigenden und durchführenden Rechtsakten.[19] Dazu trägt die Möglichkeit des Rates bei, Durchführungsbefugnisse nicht nur auf die Kommission zu übertragen, sondern weiterhin auch selbst auszuüben (Art. 145 EGV). Ferner besteht die Sorge des Parlaments, bei der Delegation von Befugnissen auf die Kommission im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens (Art. 189 b EGV) durch die sogenannte Komitologiepraxis mehr an Einfluß zu verlieren als der Rat.[20]

Mangels einer ausdrücklichen Regelung kann eine Rangordnung zwischen einzelnen Rechtsakten nur anhand allgemeiner Grundsätze und dementsprechend rudimentär bestimmt werden.[21] So muß sich etwa ein ausführender Rechtsakt im Rahmen des ermächtigenden Rechtsakts halten. Zwischen Rechtsakten verschiedener Urheber, die unmittelbar auf das Vertragsrecht gestützt sind, besteht demgegenüber Gleichrangigkeit. Im übrigen geht der speziellere dem allgemeineren oder der spätere dem früheren Rechtsakt vor. Dies gilt grundsätzlich nur für gleichartige und im gleichen Verfahren erlassene Rechtsakte desselben Urhebers. Ausnahmsweise soll jedoch auch eine spätere Verordnung einer früheren Richtlinie – nicht umgekehrt – desselben Urhebers vorgehen.

Insgesamt beruht die Rangordnung ebenso wie die Unterscheidung und Zuordnung der einzelnen Rechtsakte der Gemeinschaft somit auf formalen, nicht auf materiellen Kriterien, wie etwa der Bedeutung des Urhebers (Parlament, Rat, Kommission) oder des Entstehungsverfahrens (Anhörung, Zusammenarbeit, Mitentscheidung, Zustimmung; Mehrheits-, Einstimmigkeitsprinzip).

Außerhalb des Katalogs förmlicher Rechtsakte haben sich in der Gemeinschaftspraxis zahlreiche und vielfältige Formen *atypischer Rechtsakte* entwickelt.[22] Sie werden unter anderem als Beschlüsse, Entschließungen, Feststellungen, Erklärungen, Programme oder Vereinbarungen bezeichnet und sind einer systematischen Ordnung nur schwer zugänglich.

Ihr Ursprung ist teilweise im Vertragsrecht angelegt, dessen Text nur in bestimmten Fällen ausdrücklich einen förmlichen Rechtsakt vorsieht, im übrigen jedoch allgemein auf „Regelungen" (Art. 6 EGV), „zweckdienliche Vorschriften" (Art. 75 EGV), „Bestimmungen" (Art. 99 EGV), „Maßnahmen" (Art. 100 a, 130, 130 g, 130 s EGV), „Fördermaßnahmen" (Art. 126 IV, 128 V, 129 IV EGV), „Aktionen" (Art. 129 a, 129 c EGV) oder „Leitlinien" (Art. 129 c, 129 d EGV) verweist. Auch stehen die förmlichen Rechtsakte nur bestimmten Gemeinschaftsorganen (Rat, Parlament, Kommission) zur Verfügung, so daß die anderen auf atypische Rechtsakte zurückgreifen müssen.

Darüber hinaus kennt das Gemeinschaftsrecht Rechtsakte, die nicht von den Gemeinschaftsorganen, sondern von den Regierungen der Mitgliedstaaten vorzunehmen sind, wie etwa die Ernennung der Mitglieder der Kommission (Art. 158 II EGV), des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz (Art. 167 II, 168 a III EGV) oder die Bestimmung des Sitzes der Gemeinschaftsorgane (Art. 216 EGV). Die insoweit erforderlichen Beschlüsse werden durch die „(im Rat vereinigten) Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten" gefaßt und gehören, da sie im Vertragsrecht angelegt sind, zum Gemeinschaftsrecht im weiteren Sinn.[23] Lediglich Bezug zum Gemeinschaftsrecht haben demgegenüber derartige „uneigentliche Ratsbeschlüsse", wenn sie in Sachbereichen außerhalb der Gemeinschaftszuständigkeit ergehen, was teilweise auch in Verbindung mit „eigentlichen Ratsbeschlüssen" geschieht, wenn die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zweifelhaft erscheint.

Schließlich haben die zweite und dritte Säule des EU-Vertrages über die intergouvernementale Zusammenarbeit in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik zu neuen Handlungsformen geführt, die außerhalb des Katalogs förmlicher Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts stehen.[24]

Insgesamt bereiten die atypischen Rechtsakte, die sich in der Gemeinschaftspraxis herausgebildet haben, erhebliche Schwierigkeiten bei ihrer Einordnung in das gemeinschaftliche Rechtssystem. Insbesondere stellen sich bei ihnen Fragen nach ihrer Zulässigkeit, nach der Zuständigkeit für ihren Erlaß, nach ihrer Verbindlichkeit und gerichtlichen Überprüfbarkeit sowie nach ihrem Verhältnis zu den förmlichen Rechtsakten.

Reformvorschläge zur Normenhierarchie

Reformziele

Die Ziele einer Reform der Normenhierarchie des Gemeinschaftsrechts ordnen sich in die allgemeinen Reformziele ein, die den Verhandlungen über den EU-Vertrag zugrunde lagen und mit der Regierungskonferenz von 1996 weiter verfolgt werden. Sie lassen sich knapp zusammenfassen in der Forderung nach mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz.[25]

Die Forderung nach mehr Demokratie ist auf eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Rechtssetzung der Gemeinschaft gerichtet. Der erreichte Integrationsstand, insbesondere Umfang und Bedeutung der gemeinschaftlichen Rechtssetzungskompetenzen gebieten es, die überwiegend mittelbare – über den Rat bewirkte – demokratische Legitimation um eine gleichgewichtige unmittelbare – durch das Europäische Parlament bewirkte – demokratische Legitimation der Gemeinschaft und ihrer Rechtssetzungsverfahren zu ergänzen. Mehr Transparenz soll die Verständlichkeit der gemeinschaftlichen Rechtssetzung verbessern und damit die Verantwortlichkeit der Beteiligten stärken und die Akzeptanz bei den Betroffenen erhöhen. Insoweit geht es vor allem um eine Reduzierung und Straffung der Verfahren sowie eine Offenlegung der Verantwortlichen und der Gründe für die Ergebnisse. Mehr Effizienz schließlich soll bewirken, daß sich die an der gemeinschaftlichen Rechtssetzung beteiligten Organe auf die ihnen gemäßen Aufgaben konzentrieren. Erforderlich ist danach eine organadäquate und funktionsgerechte Zuordnung der Rechtssetzungstätigkeit unter Berücksichtigung der Eigenarten der daran beteiligten Organe, der zu beachtenden Verfahren und der zu regelnden Inhalte.

Ausgestaltung

Die Reformvorschläge zur Normenhierarchie der Gemeinschaft konzentrieren sich im wesentlichen auf drei Schwerpunkte: Reduzierung und Straffung der Rechtssetzungsverfahren, Trennung zwischen Grundsatz- und Durchführungsregelung, Reform der Grundsatzregelung.[26]

Eine *Reduzierung und Straffung der Rechtssetzungsverfahren* der Gemeinschaft wird in nahezu allen Äußerungen zu diesem Themenbereich gefordert. Gegenwärtig sind mehr als zwanzig verschiedene Verfahrensarten zu verzeichnen,[27] die sich einer systematischen Zuordnung von Verfahrensbeteiligten, Verfahrensgang und Verfahrensgegenstand weitgehend entziehen, so daß von einem Zufallsprinzip gesprochen wird.[28] Selbst der in seinem Bericht über das Funktionieren des EU-Vertrags eher zurückhaltende Rat bemerkt kritisch, das Nebeneinander einer großen Zahl von Verfahren erschwere das grundlegende Verständnis der Arbeitsweise der Union bei Außenstehenden, beeinträchtige also die Transparenz.[29]

Gefordert wird überwiegend, unter Aufgabe des Verfahrens der Zusammenarbeit, eine Reduzierung auf drei Verfahren, nämlich – jeweils aus der Sicht der Parlamentsbeteiligung betrachtet – das Zustimmungs-, das Anhörungs- und das Mitentscheidungsverfahren, teilweise unter Beibehaltung einer Sonderstellung des Haushaltsverfahrens, sowie zusätzlich eine Straffung des Mitentscheidungsverfahrens. Das – zu vereinfachende – Mitentscheidungsverfahren soll grundsätzlich auf die gesamte Rechtssetzung der Gemeinschaft ausgedehnt, das Zustimmungs- und das Anhörungsverfahren auf wenige Regelungsmaterien begrenzt werden. Zustimmungsbedürftig wären danach insbesondere der Abschluß internationaler Verträge, die Vertragsänderung und die Anpassung der Eigenmittel, anhörungsbedürftig die Entscheidungen im intergouvernementalen Bereich, vor allem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Im einzelnen unterschiedliche Vorstellungen bestehen zu der im Rat für die Beschlußfassung erforderlichen Stimmenzahl. Allgemein läßt sich eine Tendenz zur Befürwortung einer Ausdehnung der (qualifizierten) Mehrheitsentscheidung feststellen. Sie wird unterstützt durch den positiven Erfahrungsbericht des Rates im Anschluß an die Erweiterung dieses Verfahrens im EU-Vertrag.[30] Die anzustrebende Reichweite von Mehrheitsentscheidungen des Rates wird unterschiedlich formuliert, läuft aber auf grundsätzlich die gesamte Rechtssetzung der Gemeinschaft hinaus. Dem Einstimmigkeitsprinzip sollen nur wenige Bereiche vorbehalten bleiben, die teilweise allgemein als „grundlegend", „sensibel" oder ähnlich umschrieben, teilweise auch konkret bezeichnet werden, wie zum Beispiel Vertragsänderungen, Eigenmittel, Steuern, Unionsbürgerschaft, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Erhebliche Abweichungen bestehen bei der Bestimmung des Mehrheitsbegriffs. Die einfache Mehrheit (eine Stimme je Mitgliedstaat), die im geltenden Gemeinschaftsrecht scheinbar den Regelfall (Art. 148 I EGV), in der Praxis jedoch die Ausnahme bildet, wird in diesem Zusammenhang, soweit ersichtlich, nicht befürwortet. Als Regelfall steht die sogenannte qualifizierte Mehrheit im Vordergrund. Dabei wird entweder eine Beibehaltung des bisherigen Systems der Stimmengewichtung (vgl. Art. 148 II EGV) in Verbindung mit einer möglichen Neugewichtung gefordert oder ein Übergang zu einem System der doppelten Mehrheit, die auf die Zahl der Mitgliedstaaten und der Unionsbürger abstellt. Darüber hinaus wird teilweise für besonders sensible Entscheidungen, etwa bei Art. 235 EGV oder der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, eine sogenannte superqualifizierte oder doppelt qualifizierte Mehrheit gefordert, die beispielsweise Zweidrittel der Mitgliedstaaten und Zweidrittel der Unionsbürger umfaßt.

Die erforderliche *Trennung zwischen Grundsatz- und Durchführungsregelung* ist bereits im geltenden Vertragsrecht (Art. 145, 155 EGV) angelegt, aber in der praktischen Anwendung mit Schwierigkeiten verbunden, die insbesondere auf das sogenannte Komitologieverfahren zurückzuführen sind, das im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zusätzliche Probleme aufgeworfen hat.[31] Die im Vertrag angelegte Trennung beruht auf der Unterscheidung zwischen bedeutsamen, wichtigen, wesentlichen und ergänzenden, absichernden, technischen Regelungsgegenständen. Diese auch in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bekannte Unterscheidung (vgl. etwa für Deutschland die sogenannte Wesentlichkeitstheorie) ist auch im Gemeinschaftsrecht mit Unsicherheiten bei der Abgrenzung im einzelnen behaftet. Deshalb wurde vereinzelt vorgeschlagen, die einer Grundsatzregelung bedürftigen Bereiche – wie etwa in Frankreich – katalogmäßig festzulegen.[32]

Nach der im geltenden Vertragsrecht festgelegten Zuständigkeitsverteilung ist der Erlaß von Durchführungsregelungen grundsätzlich der Kommission zu übertragen (Art. 145 EGV). Die Möglichkeit, daß sich der Rat in spezifischen Fällen die Ausübung der Durchführungsbefugnisse vorbehält, und die Praxis des Komitologieverfahrens können jedoch zu einer Beeinträchtigung der Kompetenzabgrenzung und zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen. Reformbestrebungen des Parlaments und der Kommission gehen deshalb dahin, Durchführungsbefugnisse allein der Kommission vorzubehalten und das Komitologieverfahren zumindest zu vereinfachen, insbesondere auf beratende Ausschüsse zu beschränken.[33] Als Kompensation sollen Rat und Parlament ein Rückholrecht hinsichtlich der übertragenen Befugnisse erhalten.

Zur *Reform der Grundsatzregelungen* wird entweder eine Verbesserung des bestehenden Systems oder eine Neuordnung vorgeschlagen. Eine mögliche Verbesserung des bestehenden Systems wird zum einen in einer Rückkehr zur ursprünglichen Bedeutung der Richtlinien und Verordnungen gesehen, insbesondere durch Aufgabe der Praxis detaillierter und der unmittelbaren Anwendung fähiger Richtlinienbestimmungen.[34] Umgekehrt wird eine mögliche Verbesserung von einer Kodifizierung dieser Praxis erwartet unter Einbeziehung auch bisher atypischer Rechtsakte in das System.[35] Weitergehende Vorschläge zur Neuordnung der

Grundsatzregelungen befürworten vielfach eine Ablösung der Richtlinien und Verordnungen durch einfache und/oder qualifizierte (Rahmen-, Organ-, Verfassungs-) Gesetze.[36] Der Sache nach ist damit jedoch zumeist keine Abwendung von der traditionellen Unterscheidung zwischen Richtlinien und Verordnungen verbunden. Vielmehr soll es weiterhin unterschiedliche Grundsatzregelungen geben, deren Bestimmungen entweder – wie die bisherigen Verordnungen – allgemein und unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten oder – wie die bisherigen Richtlinien – von den Mitgliedstaaten durchzuführen sind. Der Unterschied zu den gegenwärtigen förmlichen Rechtsakten liegt vor allem darin, daß die Gesetze stets gemeinsam von Rat und Parlament erlassen werden und auf die bedeutsamen, wichtigen, wesentlichen Aspekte der zu regelnden Materie konzentriert sein sollen. Die übrigen Aspekte sollen der Regelung entweder durch die Kommission oder durch die Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.

Zusammenfassende Bewertung

Reformerfordernis und Reformziele

Die dem EU-Vertrag beigefügte Erklärung zur Rangordnung der Gemeinschaftsrechtsakte und Art. 189 b VIII EG-Vertrag zum Mitentscheidungsverfahren verpflichten zu einer Überprüfung der Einteilung, Zuordnung und Entstehungsverfahren der Gemeinschaftsrechtsakte. Die Reformdiskussion wurde im Rahmen der Beratungen über den EU-Vertrag begonnen und im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996 wieder aufgenommen. Sie ist auf eine Unzufriedenheit mit dem geltenden System der Gemeinschaftsrechtsakte zurückzuführen. Die Reformziele zur Normenhierarchie ordnen sich in die allgemeinen Reformziele der Europäischen Union ein. Es geht um eine Stärkung der Demokratie, Transparenz und Effizienz. Das hohe Abstraktionsniveau dieser Ziele erlaubt jedoch keine eindeutigen Ableitungen für die Normenhierarchie. Im einzelnen bestehen deshalb noch zum Teil erheblich voneinander abweichende Reformvorstellungen.

Normarten

Keine grundsätzlichen Probleme wirft die *Unterscheidung zwischen primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht* auf. Im einzelnen gibt es jedoch Zuordnungsprobleme. Soweit sie auf der heterogenen Vertragsstruktur beruhen, ließen sie sich durch einen einheitlichen Vertrags- (bzw. Verfassungs-) text lösen. Im übrigen wäre zu bedenken, ob sich die sogenannten vereinfachten Vertragsänderungen (beispielsweise Art. 165 IV, 166 III EGV) nicht in das Sekundärrecht überführen ließen und bei den sogenannten Evolutivklauseln (Art. 138 III, 201 II EGV) die mitgliedstaatliche Ratifizierung entfallen könnte.

Die (förmlichen) *Rechtsakte* der Gemeinschaft bereiten Schwierigkeiten, weil ihre Unterscheidung und Zuordnung auf dem formalen Kriterium der Rechtswirkung, nicht auf materiellen Kriterien, wie der Bedeutung des Urhebers oder des Entstehungsverfahrens, beruhen. Die Auswahl der zutreffenden Rechtsaktsform im konkreten Fall ist deshalb mit Unsicherheiten behaftet und vielfach streitig, da von ihr die Beteiligung der Gemeinschaftsorgane abhängt. Im Vertragsrecht angelegt ist ferner die Möglichkeit oder zum Teil auch die Notwendigkeit, in atypische Rechtsakte auszuweichen, deren Einordnung in das System der Gemeinschaftsrechtsakte kaum oder gar nicht möglich ist.

Abhilfe ist insoweit nur von einer Reform zu erwarten, die das Entstehungsverfahren der Rechtsakte ebenso einbezieht wie die Unterscheidung zwischen Grundsatz- und Durchführungsregelungen sowie die Kriterien für die Grundsatzregelungen im einzelnen.

Verfahrensarten

Angesichts der großen und teilweise verwirrenden Vielfalt von Entstehungsverfahren für Gemeinschaftsrechtsakte ist es verständlich und zu begrüßen, daß überwiegend eine Reduzierung und Straffung der Rechtssetzungsverfahren gefordert wird. Dies gilt auch für eine Erstreckung des zu vereinfachenden Mitentscheidungsverfahrens auf grundsätzlich die gesamte Rechtssetzung der Gemeinschaft, während das Zustimmungs- und Anhörungsverfahren auf wenige Regelungsbereiche begrenzt wird. Eine Zustimmungsbedürftigkeit für internationale Verträge, Vertragsänderungen und Anpassungen der Eigenmittel erscheint ebenso erwägenswert wie eine Anhörungsbedürftigkeit im intergouvernementalen Bereich, solange dort keine supranationalen (vorrangig und unmittelbar wirkenden) Rechtsakte ergehen können.

Im Hinblick auf den erreichten Integrationsstand und die bevorstehende zusätzliche Erweiterung der Union dürfte die allgemein befürwortete Ausdehnung von (qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen im Rat unausweichlich sein. Für die Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips genügt es nicht, allgemein auf „grundlegende", „sensible" oder ähnliche Bereiche zu verweisen; vielmehr ist insoweit eine genaue Festlegung erforderlich. Für die gegenwärtige und absehbare Zeit ließe sich an Vertragsänderungen, Neuaufnahmen von Mitgliedstaaten und Eigenmittel denken. In Betracht käme aber auch ein Verzicht auf das Einstimmigkeitsprinzip insgesamt und die Einführung „superqualifizierter" Mehrheiten für genau bestimmte „sensible" Bereiche.

Was den Begriff der qualifizierten Mehrheit anbetrifft, erscheint das bisherige System der gewichteten Stimmenzahl im Ansatz überzeugend. Es entspricht dem im deutschen Bundesstaat für die Mitwirkung der Länder im Bundesrat bewährten Prinzip, das seine Anpassungsfähigkeit bei der Aufnahme der neuen Länder bewiesen hat. Die Überlegungen zur sogenannten doppelten Mehrheit, die zusätzlich auf die Bevölkerung abstellen wollen, führen demgegenüber zu einer Vermengung mit dem Prinzip der Volksrepräsentation, das im Europäischen Parlament zu verwirklichen ist.

Trennung zwischen Grundsatz- und Durchführungsregelung

Die im gegenwärtigen Vertragsrecht angelegte Trennung zwischen Grundsatz- und Durchführungsregelung (Art. 145, 155 EGV) sollte bestätigt und konsequent ausgebaut werden. Die Grundsatzregelungen sollten die wesentlichen, die Durchführungsregelungen die übrigen (ergänzenden, technischen) Regelungen enthalten. Eine katalogmäßige Trennung der Materien widerspräche dem auf Entwicklung angelegten Gemeinschaftssystem. Denkbar wären jedoch einzelne Vorbehalte zugunsten einer Grundsatzregelung, wie sie etwa im deutschen

Grundgesetz zugunsten förmlicher Gesetze bestehen. Konsequent erschiene es insbesondere, die (gemeinschaftlichen) Durchführungsregelungen allein der Kommission zu überlassen, also die zugunsten des Rates bestehende Ausnahme aufzugeben. Verzichtet werden könnte ebenfalls auf mitbestimmende Ausschüsse, wenn ein Rückholrecht zugunsten des Gesetzgebers eingeführt würde.

Reform der Grundsatzregelungen

Eckpunkte der Reformüberlegungen bzw. Grundsatzregelungen sind die gemeinsame Beteiligung von Parlament und Rat an dem Erlaß der Gemeinschaftsrechtsakte sowie die Konzentration dieser Akte auf die wesentlichen Bestimmungen einer Regelungsmaterie. Sachlich unerheblich wäre es demgegenüber, ob die gegenwärtigen Normativakte die Bezeichnungen „Richtlinie" und „Verordnung" beibehielten oder in „Rahmengesetz" und „Gesetz" umbenannt würden. Zutreffend wird überwiegend vertreten, daß die bestehende Unterscheidung in solche Rechtsnormen, die unmittelbar in den Mitgliedstaaten wirken, und solche, die der Durchführung durch die Mitgliedstaaten bzw. die Kommission bedürfen, beibehalten werden sollte.

Fraglich ist jedoch, ob es dazu zweier Formen von Rechtsakten bedarf, oder ob nicht eine einzige Form genügt, innerhalb derer zwischen unmittelbar wirkenden und der Durchführung bedürftigen Rechtsnormen unterschieden wird. Für die zweite Alternative spricht die in der bisherigen Praxis zu beobachtende Annäherung und teilweise Vermischung zwischen Richtlinien und Verordnungen. Wenn man nicht von einem absichtlichen Formenmißbrauch ausgehen will, wofür überzeugende Anhaltspunkte nicht ersichtlich sind, so hat sich die starre Trennung zwischen Richtlinien und Verordnungen nicht bewährt. Eine bessere Trennung wäre deshalb auch in der zukünftigen Praxis kaum zu erwarten. Eine einheitliche Rechtsaktsform ließe es demgegenüber zu, jeweils nach Sachgesichtspunkten diejenigen Rechtsnormen einer Regelungsmaterie innerhalb des jeweiligen Rechtsaktes zu bestimmen, die weiterer Durchführung bedürfen.

Anmerkungen

1. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin der EG 6 (1990), Ziff. I. 35, S. 16 f., und 12 (1990), Ziff. I. 5, S. 9 f.
2. Anlage 4 zum Bericht des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 22. 10. 1990 an den Europäischen Rat betr. die Vorbereitung der Regierungskonferenz über die Politische Union am 27./28. 10. 1990, Rats-Dok. 9233/2/90, abgedruckt in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Maastricht in der Analyse, Gütersloh 1994, S. 203-231, hier S. 223 ff.
3. Rats-Dok. 10356/90, Ziff. III.3.
4. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regierungskonferenzen: Beiträge der Kommission, Bulletin der EG, Beilage 2 (1991), S. 127 ff.
5. Entschließungen vom 22. 11. 1990 zu den Regierungskonferenzen im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments für die Europäische Union, Amtsblatt der EG Nr. C 324 vom 24. 12. 1990, S. 219, hier S. 233; vom 12. 12. 1990 zu den verfassungsmäßigen Grundlagen der Europäischen Union, Amtsblatt der EG Nr. C 19 vom 28. 1. 1991, S. 65, hier S. 71 f., 74; vom 18. 4. 1991 zur Art der gemeinschaftlichen Rechtsakte, Amtsblatt der EG Nr. C 129 vom 20. 5. 1991, S. 136, hier S. 138.
6. Entwurf vom 17. 4. 1991, Dok. CONF-UP 1800/1/91/Rev. 1 (d), S. 61, und vom 18. 6. 1991, Dok. CONF-UP-UEM 2008/91, S. 90.
7. Entwurf vom 24. 9. 1991, Dok. SN 1079/91 (UP 50).

8. Vgl. dazu im einzelnen Siegfried Magiera, Die Rechtsakte der EG-Organe, Jura 1989, S. 595–606, mit weiteren Nachweisen; ferner Bengt Beutler, Roland Bieber, Jörn Pipkorn und Jochen Streil, Die Europäische Union – Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl., Baden-Baden 1993, S. 184 ff.
9. Vgl. etwa zu den Erklärungen zur EEA: Meinhard Hilf und Eckhard Pache, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing und Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl., Baden-Baden 1991, Band 4, S. 6194 f. mit weiteren Nachweisen.
10. Vgl. dazu EuGH, verb. Rs. 31 und 35/86 – LAISA/Rat, Slg. 1988, 2285 ff. in Verbindung mit den abweichenden Schlußanträgen des Generalanwalts Lenz; ferner Werner Meng, in: von der Groeben u. a., a.a.O. (Anmerkung 9), Art. 237 Rdnr. 120 ff.
11. Vgl. Christian Tomuschat, in: von der Groeben u. a., a.a.O. (Anmerkung 9), Art. 228 Rdnr. 49 f., 63 f.
12. EuGH, Rs. C-398/92 – Mund & Fester, Slg. 1994, I-467, hier 478 f.
13. Vgl. dazu auch BVerfGE 89, 155, hier 177f.; Christian Koenig und Matthias Pechstein, Die Europäische Union – Der Vertrag von Maastricht, Tübingen 1995, S. 3 ff., 78 ff.
14. Vgl. dazu EuGH, GA 1/91 – EWR, Slg. 1991, I-6079, hier 6106 f., 6111 f.; Kay Hailbronner, Eckart Klein, Siegfried Magiera und Peter-Christian Müller-Graff, Handkommentar zum EU-Vertrag, Art. N Rdnr. 14 ff. mit weiteren Nachweisen.
15. Unberücksichtigt bleiben hier die zum Teil abweichenden Bestimmungen des EAG-Vertrages (Art. 161) und des EGKS-Vertrages (Art. 14).
16. Vgl. auch die Einschätzungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, Dok. SEK (95) 731, S. 23 („mangelnde Logik"); des Europäischen Parlaments, Bericht David Martin, Dok. A 4-102/95/Teil I.B2, S. 3 („Zufallsprinzip"); EuGH, Rs. 247/87 – Kommission/Rat, Slg. 1989, 1425, hier 1453 („Unterschiede ... nicht immer auf systematischen Gründen" beruhend).
17. Vgl. aus der Rechtsprechung zum Beispiel EuGH, Rs. 68/86 – Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855; Rs. C-62/88 – Griechenland/Rat, Slg. 1990, I-1527; Rs. C-300/89 – Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867; Rs. C-187/93 – Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2857.
18. Vgl. dazu Thijmen Koopmans, Regulations, Directives, Measures, in: Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995, S. 691–700, hier S. 692 f.
19. Vgl. beispielsweise EuGH, Rs. 25/70 – Köster, Slg. 1970, 1161; Rs. 23/75 – Rey Soda, Slg. 1975, 1279; Rs. 16/88 – Kommission/Rat, Slg. 1989, 3457; Rs. C-240/90 – Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383.
20. Vgl. dazu den Beschluß 87/373/EWG des Rates vom 13. 7. 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, Amtsblatt der EG Nr. L 197 vom 18. 7. 1987, S. 33; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. 1. 1995 zu einem Modus vivendi zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission betr. die Maßnahmen zur Durchführung der nach dem Verfahren des Art. 189 b EGV erlassenen Rechtsakte, Amtsblatt der EG Nr. C 43 vom 20. 2. 1995, S. 37.
21. Vgl. dazu näher Hans-Wolfram Daig und Gudrun Schmidt, in: von der Groeben, a.a.O. (Anmerkung 9), Art. 189 Rdnr. 23; Eberhard Grabitz, in: ders. und Meinhard Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, München 1994, Art. 189 Rdnr. 21 f.
22. Vgl. dazu Ulrich Everling, Zur rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschließungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, in: Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco, Köln 1983, S. 133–156.; Beutler u. a., a.a.O. (Anmerkung 8), S. 200; Koopmans, a.a.O. (Anmerkung 18), S. 691 f.
23. Ebenso Beutler u. a., a.a.O. (Anmerkung 8), S. 138; a. A. Michael Schweitzer und Waldemar Hummer, Europarecht, 4. Aufl., Neuwied 1994, S. 42.
24. Vgl. dazu Hans-Joachim Glaesner, Willensbildung und Beschlußverfahren in der Europäischen Union, in: Ulrich Everling (Hrsg.), Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, EuR, Beiheft 1 (1994), S. 25–40., hier S. 33 ff.; Koenig/Pechstein, a.a.O. (Anmerkung 13), S. 87 ff.
25. Vgl. Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Cannes, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 62 vom 8. 8. 1995, S. 609 ff. (Teil A, IV).
26. Vgl. dazu oben den Abschnitt „Problemstellung" und die Übersicht bei Melanie Piepenschneider, Regierungskonferenz 1996 – Synopse der Reformvorschläge zur Europäischen Union, Sankt Augustin 1995, auf die – auch für die folgenden Ausführungen – Bezug genommen wird. – Außer Betracht bleiben im folgenden die im Hinblick auf einen qualitativen Sprung zu einer grundlegend neuen Verfassung gemachten Reformvorschläge, insbesondere des Europäischen Parlaments in seinen Entschließungen vom 14. 2. 1984, Amtsblatt

der EG Nr. C 77 vom 19. 3. 1984, S. 33, und vom 10. 2. 1994, Amtsblatt der EG Nr. C 61 vom 18. 2. 1994, S. 155.

27. Vgl. den Bericht der Kommission, a.a.O. (Anmerkung 16), S. 23.

28. Vgl. die Nachweise in Anmerkung 16.

29. Bericht des Rates über das Funktionieren der Europäischen Union, Dok. 5082/95, S. 10.

30. Vgl. ebenda, S. 10 f.

31. Vgl. oben, bei Anmerkung 19 f., im Text.

32. Vgl. dazu die Erwägungen der persönlichen Vertreter, a.a.O. (Anmerkung 3), Add. 2 („Non-Paper", Ziff. II.6), und der Kommission, a.a.O. (Anmerkung 4), S. 132, anläßlich der Beratungen zum EU-Vertrag; ablehnend dazu Willi Rothley, Arbeitsdokument über die Arten der Rechtsakte der Union und ihr Verhältnis untereinander, EP-Dok. A 4-102/95/Teil III, S. 4.

33. Europäisches Parlament, Entschließungen vom 12. 12. 1990 und 18. 4. 1991, a.a.O. (Anmerkung 5), und vom 17. 5. 1995 zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 – Verwirklichung und Entwicklung der Union, Amtsblatt der EG Nr. C 151 vom 19. 6. 1995, S. 56., hier S. 64 f.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht, a.a.O. (Anmerkung 4), S. 133.

34. Vgl. dazu die Erwägungen der persönlichen Vertreter, a.a.O. (Anmerkung 3).

35. Ebenda.

36. Vgl. – auch zum folgenden – Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O. (Anmerkung 4), S. 131 ff.; Europäisches Parlament, Entschließungen vom 12. 12. 1990, vom 18. 4. 1991, a.a.O. (Anmerkung 5), sowie vom 17. 5. 1995, a.a.O. (Anmerkung 33).

Konsenslinien und Spielmaterial – Vorschläge für die Regierungskonferenz

Melanie Piepenschneider

Das Vorhaben, eine Reformkonferenz für den Maastrichter Vertrag einzuberufen, hat mittlerweile zu einer Fülle von Vorschlägen, Positionspapieren, Stellungnahmen und Äußerungen geführt. Eines läßt sich heute schon feststellen: Im Gegensatz zu der Diskussion vor und während der Verhandlungsphase des Vertrages über die Europäische Union wird der Regierungskonferenz 1996 ein größeres Maß an Aufmerksamkeit zuteil – zumindest in Fachkreisen. Ob dies genügt, eine weitgreifende, „bürgernahe" Europadiskussion auszulösen, ist fraglich. Eine wichtige Initialfunktion zur Auseinandersetzung mit den Themen der Regierungskonferenz hatte das Schäuble-Lamers-Papier von Anfang September 1994.[1] Dieses Papier hat wegen seiner zugespitzten Art der Formulierung zu Reaktionen in fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union geführt. Erstmals ist zu einem Zeitpunkt zum gleichen Thema europaweit diskutiert worden.[2] In einigen Mitgliedstaaten kam es in der Folge zu Äußerungen über Ordnungsvorstellungen für die Europäische Union; der Rekurs auf den Begriff „Kerneuropa" findet sich in vielen Papieren.[3]

Zur Beschreibung der bisher vorliegenden Positionspapiere

Die Tagesordnung der Regierungskonferenz steht noch nicht fest. Es gibt Arbeitsaufträge, welche sich direkt aus dem Maastrichter Vertrag ableiten lassen sowie eine ganze Reihe von Vereinbarungen der Staats- und Regierungschefs im Rahmen der Tagungen des Europäischen Rates. Darüber hinaus wurden die Organe der Europäischen Union aufgefordert, Berichte über das Funktionieren des Maastrichter Vertrages bis zum Ende des ersten Halbjahres 1995 vorzulegen.[4] Die Staats- und Regierungschefs haben außerdem auf dem Europäischen Gipfel in Korfu im Juni 1994 beschlossen, eine sogenannte „Reflexionsgruppe" einzusetzen, die in einem freien Meinungsaustausch die Bandbreite denkbarer Lösungsansätze für die Probleme der Europäischen Union diskutieren soll. Die Aufgabenstellung der persönlichen Beauftragten der Staats- und Regierungschefs kommt einer Gratwanderung gleich: einige verstehen sich als Vertreter ihrer Länder und geben nur offiziöse Stellungnahmen ab, andere berufen sich auf die ihnen zugewiesene Rolle als freie Diskutanten, mancher Beobachter der Arbeit kritisiert den einen, mancher den anderen für das Verständnis seiner Rolle. Dagegen verfügen die beiden Europa-Abgeordneten über ein durch den Inhalt des Organberichtes vorgezeichnetes Mandat und der Kommissionsvertreter ist aus seiner Position heraus dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet. Diese Ausgangslage macht die Einschätzung der Mehrheitsfähigkeit von Vorschlägen, wie sie in der Reflexionsgruppe geäußert werden, schwierig.[5] Der Vorsitzende der Reflexionsgruppe und Staatssekretär im spanischen Europaministerium, Carlos Westendorp, hat zu Beginn seine Vorstellungen in einem Papier zusammengefaßt[6] und versucht darüber hinaus durch Fragenkataloge die Diskussion zu strukturieren. Der erste Zwischenbericht – eine „Enzyklopädie guter und weniger guter Ideen"[7], so ein Kommentator – liegt vor.[8]

In die hier zu erstellende Analyse werden vor allem Papiere einbezogen, welche über die Organberichte hinaus von Akteuren, Gremien und Gruppen unterschiedlicher politischer Ebenen veröffentlicht worden sind, einen Willensbildungsprozeß durchlaufen haben und damit einen gewissen Grad an Verbindlichkeit repräsentieren.[9] Die Diskussion in der Reflexionsgruppe wird an einigen interessanten Punkten einbezogen.[10]

Die Positionspapiere setzen Schlaglichter in einer sich entwickelnden Diskussion und weisen dementsprechend einen unterschiedlichen Grad an Konkretheit auf; viele Aussagen sind allgemein gehalten, weil man in den Details der Regierungskonferenz noch nicht vorgreifen, den Verhandlungsspielraum nicht vorzeitig einengen will. Die Qualität der Ausführungen, aber auch der Aufbau und damit Zugang zu dem Thema Regierungskonferenz 1996 ist recht unterschiedlich. Nicht alle Papiere äußern sich zu allen Themen, gewichten alles gleichermaßen. Manche benennen explizit Themen, welche nach ihrer Auffassung nicht auf die Agenda der Regierungskonferenz gehören, wie zum Beispiel Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion.[11] Aber die Vorschläge geben natürlich Hinweise auf die grundsätzlichen Vorstellungen darüber, wie sich die Integration weiterentwickeln könnte. Bisher sind die Regierungen bei der Formulierung ihrer Standpunkte noch zurückhaltend, Positionsbestimmungen kommen vor allem aus den Parteien, Fraktionen, Arbeitsgruppen der Parlamente und den Parlamenten selbst. Aber die Regierungen können bei ihrer Willensbildung spätestens seit der Diskussion über das Demokratiedefizit in der Europäischen Union nicht losgelöst von den Vorstellungen ihrer parlamentarischen Gremien agieren.

Zwischen Verfassung und lockerer Zusammenarbeit

Es liegt bisher kein Vorschlag vor, der das gesamte System der Europäischen Union vom Reißbrett aus gänzlich neu zu ordnen versucht[12], der einen neuen Masterplan für die europäische Integration erstellt, obwohl der Ruf nach neuen Konzepten und Visionen für die Integration ein solches Vorgehen auf den ersten Blick plausibel erscheinen läßt. Von der Zielvorstellung eines Bundesstaates Europa wird heute kaum noch gesprochen. Politischer Realismus, der widerspiegelt, was durchsetzbar sein wird und maximale Forderungen, welche ein idealtypisches Konstrukt im Blick haben, treffen in der Auseinandersetzung aufeinander. Von einigen Seiten wird gefordert, daß eine Verfassung oder zumindest ein verfassungsähnlicher Grundvertrag angestrebt werden solle, welcher in einfacher und klarer Weise die Zuständigkeiten und Strukturen der Europäischen Union festhält.[13] Andere formulieren in der Einsicht, daß dieses Ziel zur Zeit nicht umsetzbar ist, ein einziges, prägnantes Dokument sei anzustreben, welches die verschiedenen Vertragsteile zusammenfaßt. Dahinter steht der Gedanke, den bisherigen Integrationsstand zu konsolidieren und dort, wo es notwendig und möglich erscheint, Vertiefungen vorzunehmen. Wieder andere stellen die Integration an sich in Frage und wollen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ausbauen.

Unabhängig von der Form stellt sich die Frage nach der Kohärenz der Strukturen. Mit der „Säulenstruktur" des Maastrichter Vertrages wurde der Versuch unternommen, intergouvernementale Regelungselemente mit dem supranationalen Kernbestand der Europäischen Gemeinschaften unter ein gemeinsames, verbindendes Dach, nämlich die Europäische Union, zu placieren. Dies hat zur Folge, daß in einem System unterschiedliche Machtzentren nebeneinander agieren: Zum einen die Organe der Europäischen Union und zum anderen die Mitgliedstaaten, wobei verkomplizierend hinzukommt, daß im ersten Fall die Mitgliedstaaten und im zweiten die Organe in abgestufter Art und Weise ebenfalls involviert sind. Dieser Mix ist eine Folge der schon bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag zutage getretenen stärker werdenden Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedstaaten und hat sich in der aktuellen Variante weder als der Aufgabenerfüllung angemessen noch als transparent erwiesen.

So gut wie alle Mitgliedstaaten betonen, daß sie das willkürliche Herauspicken von Feldern für ein gemeinsames Handeln, was zu einem Europa à la carte führen würde, explizit ablehnen. Dies geschieht aber bei gleichzeitiger Einsicht in die Notwendigkeit, daß Differenzierungen im Integrationsprozeß sehr wahrscheinlich nicht zu umgehen sein werden. Diese Differenzierung sollte sich aber vor allem auf die Zeitdimension und damit auf flexible Übergangsfristen beziehen, was deutlich macht, daß fast alle Mitgliedstaaten einen einheitlichen rechtlichen Rahmen zur Grundlage machen wollen. Der Zwischenbericht der Reflexionsgruppe geht sogar noch weiter, indem er die Einigkeit der Gruppe unterstreicht, die europäische Integration weiter zu verstärken. In diesem Kontext wäre es spannend, zu hinterfragen, was unter dem Stichwort Integration von den einzelnen Akteuren verstanden wird.

Die Diskussion in der Reflexionsgruppe – aber auch andere Positionspapiere – machen deutlich, daß sich der Spannungsbogen zwischen den beiden Polen Regression zur intergouvernementalen Zusammenarbeit oder gemäßigte Weiterentwicklung der Integration bewegen wird. Ist im sogenannten Westendorp-Bericht noch von einer anzustrebenden Verfassung die Rede, so findet sich diese Forderung ein halbes Jahr später im Zwischenbericht der Reflexionsgruppe nicht mehr. Dieser politische Realismus, der schnell zu einem Minimalismus werden kann, führt in der Behandlung der Themen für die Regierungskonferenz dazu, daß der Eindruck entsteht, hier werde an Details gefeilt und nicht an zukunftsweisenden, neuen Konzepten gearbeitet. Der Zwischenbericht der Reflexionsgruppe spiegelt diesen Sachverhalt wider, obwohl versucht wird, mittels einer thematischen Schwerpunktsetzung dieser Zwangsläufigkeit zu entgehen. Dabei kann eine kleine Änderung – und am Institutionengefüge läßt sich dieses am deutlichsten aufzeigen[14] – zu empfindlichen strukturellen Verschiebungen führen: sowohl positiv wie negativ im Sinne des Integrationsdenkens. Ebenso geben Vorstellungen über die Aufgaben, welche die Europäische Union wahrnehmen soll, Aufschluß über die Integrationsqualität.

Zwischen Kompetenzkatalog und Feinkorrekturen bei den Zuständigkeiten

Ein Kritikpunkt beim Abstecken der Tätigkeitsfelder der Europäischen Union betrifft die Methode, Ziele zu definieren und nicht die Aufgaben präzise zu beschreiben. Besonders von den deutschen Ländern wird gefordert, daß der weitgefaßte Zielkatalog in Art. 3 EG-Vertrag durch einen konkreten Aufgabenkatalog ersetzt werden sollte. Grundlage für die Bereitschaft zu Souveränitätsverzichten und die Herstellung der dafür notwendigen Akzeptanz in der Bevölkerung ist Klarheit darüber, worauf man sich mit dem „politischen System Europäische Union" einläßt. Dies wird um so dringlicher, je weiter der Integrationsprozeß fortgeschritten ist und je mehr die zu vergemeinschaftenden Politikfelder essentielle nationale Souveränitätsbestände betreffen. Deshalb entwickelte sich recht zügig eine Diskussion, in deren Rahmen klar strukturierte Kompetenzabgrenzungen zwischen den politischen Ebenen eingefordert wurden.

Grundsätzlich läßt sich in fast allen Papieren eine Zurückhaltung erkennen, was einen Ausbau der Kompetenzen der Europäischen Union betrifft.[15] In vielen Ausarbeitungen wird immer wieder betont, daß es bei der Regierungskonferenz 1996 nicht darum gehen werde, der Europäischen Union mehr Rechte zuzuweisen, sondern um eine Verbesserung des bestehenden Integrationsbestandes. Es gilt, die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union vor dem Hintergrund der zu erwartenden Osterweiterung zu sichern. Die angestrebte institutionelle wie materielle Optimierung soll größere Effizienz und Transparenz, aber auch Bürgernähe ermöglichen. Dennoch sind in den letzten Wochen Forderungen nicht zu überhören, wonach die Beschäftigungspolitik ein ausdrücklicher und neuer Schwerpunkt der Arbeit der Europäischen Gemeinschaft werden soll, um unter anderem so die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu verstärken. Das schwedische Mitglied der Reflexionsgruppe setzt sich dafür ein, ein neues Kapitel hierzu in den Vertrag aufzunehmen. Die Vorsitzende der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament forderte schon vor einiger Zeit, daß der Ausschuß für Beschäftigung den gleichen herausgehobenen Stellenwert wie der Währungsausschuß erhalten solle. Der britische Vertreter in der Reflexionsgruppe scheint sich mit dieser Aufwertung der Beschäftigungspolitik bisher nicht anfreunden zu können, der deutsche äußerte sich zurückhaltend.[16]

Die effektivste und transparenteste Lösung wäre ein Kompetenzkatalog, welcher die Zuständigkeiten der politischen Ebenen abschließend definiert. Hierüber herrschen aber schon wegen der zu befürchtenden Unflexibilität bei zukünftig notwendiger über den Katalog hinausgehenden Kompetenzwahrnehmung unterschiedliche Auffassungen vor, wobei die Befürworter in der Regel auch die Streichung des Art. 235 EG-Vertrag fordern. Diejenigen Akteure, welche einen Katalog explizit wünschen, haben sich bisher noch nicht dazu geäußert, wie dieses im Einzelnen zu bewerkstelligen ist.[17] Die Gefahr, daß bei einer dann notwendigen grundsätzlichen Diskussion über die Zuständigkeiten, einige die Gelegenheit nutzen könnten, den bisherigen Integrationsbestand zur Disposition zu stellen, ist nicht von der Hand zu weisen. Unbestritten ist allerdings die Notwendigkeit, die Zuständigkeiten eindeutiger zu ordnen. Vorgeschlagen wird, die Kompetenzen zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und Regionen in Sachen der Europapolitik abzugrenzen[18], wobei zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten zu unterscheiden ist. Die schwedische Regierung schlägt eine negative Kompetenzabgrenzung vor, indem man festschreibt, welche Kompetenzen auf nationaler Ebene unbedingt verbleiben sollen.

Zwischen Vergemeinschaftung und Regierungszusammenarbeit

Wichtige materielle Regelungsbereiche der Regierungskonferenz sind die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik. Diese beiden Säulen wurden im Maastrichter Vertrag mit fast gleichen Instrumenten ausgestattet, was aber ihrer unterschiedlichen materiellen Qualität nicht entspricht. So ist nach Einschätzung der Reflexionsgruppe die Außenpolitik nur in seltenen Fällen normativ und bedarf flexibler Maßnahmen, während die Sicherheit der Bürger einen rechtlichen Schutz und damit einen festen Rechtsrahmen erfordert.[19] Die Formel einer „Vergemeinschaftung der Säulen" ist also zu pauschal, wird auch in seiner Absolutheit nur von den wenigsten Mitgliedstaaten geteilt; vielmehr sind auch hier Differenzierungen angebracht.

Die Einführung einer Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat einen Strukturwandel der Europäischen Union zur Folge.[20] Die Europäische Union verläßt die Aus-

richtung auf ihre Binnenstruktur und setzt sich nicht mehr nur zum Ziel, Frieden zwischen den Mitgliedstaaten zu sichern, sondern im Krisenfall außerhalb des EU-Gebiets und dies, falls erforderlich, auch mit militärischen Mitteln.[21] Notwendig ist, die Felder gemeinsamer Politik zu definieren und Mechanismen zu vereinbaren, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, eine gemeinsame Beurteilung entsprechender Krisensituationen vorzunehmen, damit anschließend eine gemeinsame Sicherheitspolitik formuliert werden kann. Zur Behebung der hierbei bisher deutlich zu Tage getretenen Koordinierungsschwierigkeiten der Mitgliedsländer wird von vielen eine Analyse- und Planungseinheit vorgeschlagen – wobei der Charakter dieses Gremiums nicht näher oder recht unterschiedlich definiert wird.[22] Auch die Einrichtung des Postens eines Generalsekretärs wird erwogen.[23] Beide Vorschläge geben je nach ihrer angestrebten Ausgestaltung einen Hinweis auf die Integrationsqualität. Ebenso ist die Frage, ob die Westeuropäische Union (WEU) in die Europäische Union integriert werden sollte, nicht unumstritten.[24] Ablehnende Äußerungen werden damit begründet, daß verteidigungspolitische Fragen im zwischenstaatlichen Bereich verbleiben sollen, weil die aus NATO und WEU resultierenden Verpflichtungen unterschiedlicher Natur sind und auch unterschiedliche Staaten betreffen. So äußert der britische Außenminister Malcolm Rifkind Bedenken darüber, daß die Organe der Europäischen Union Regelungsmacht für eine Organisation bekommen sollen, der als assoziierte Mitglieder Länder angehören, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind.[25] Andere Mitgliedstaaten lehnen eine Verschmelzung der beiden Organisationen bis auf weiteres ab, weil sie als Nicht-Mitglieder der WEU zum Beispiel deren weitgehende Beistandsklausel nach Art. 5 nicht erfüllen können.[26] Aus diesen Schwierigkeiten heraus ist auch schon die Idee geäußert worden, die WEU als sogenannte vierte Säule in die Europäische Union einzugliedern.[27]

In der Sicherheitspolitik besteht das Problem, daß auf der einen Seite Bedenken gegen Mehrheitsabstimmungen in diesem Bereich vorhanden sind, auf der anderen Seite aber eine Blockademöglichkeit durch Einstimmigkeit vermieden werden soll. Die Formel, daß kein Land gegen seinen Willen zu gemeinsamem Handeln im Rahmen der GASP gezwungen werden, aber eine Minderheit nicht eine Mehrheit daran hindern kann, setzt sich langsam durch. Der französische Staatspräsident Jacques Chirac fordert darüber hinausgehend, daß es einem Mitgliedstaat nach wie vor möglich sein müsse, seine vitalen Interessen geltend zu machen, was faktisch ein Vetorecht bedeutet[28] – ähnliche Einlassungen gibt es aus der britischen Regierung[29]. Strittig ist, wie die finanzielle Beteiligung an den entsprechenden Aktionen zu regeln sein wird. Sollen im Sinne des solidarischen Handelns alle die finanziellen Lasten tragen (was bei der Finanzierung aus dem EG-Haushalt der Fall wäre) oder können sich einige Mitgliedstaaten diesen Verpflichtungen entziehen? Für Entscheidungen über außenpolitische Fragen findet ein qualifiziertes Mehrheitsprinzip immer mehr Zustimmung. Dies bedeutet, daß Abschied von der Position genommen wird, wonach in der intergouvernementalen Zusammenarbeit grundsätzlich keine Mehrheitsentscheidungen getroffen werden.[30] Sinn und Stellenwert der Außen- und Sicherheitspolitik stehen und fallen allerdings letztlich mit dem politischen Willen der Mitgliedstaaten wirklich eine gemeinsame Politik in diesen Feldern anzustreben.

Im Bereich der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik reichen die Vorstellungen von der Aussage „die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen ist zweckmäßig"[31], die Evolutivklausel des Art. K9 EU-Vertrag soll zur Anwendung gebracht werden bis zur Forderung einer weitergehenden Vergemeinschaftung. Zumindest soll eine gegenseitige Anerkennung des Anspruchs auf Rechts- und Amtshilfe möglich werden, um so einen einheitli-

chen Rechtsraum zu schaffen.[32] Die Parallelität der bisher vier Entscheidungsinstanzen hat sich als ineffizient erwiesen. Auch in diesem Punkt scheint sich ein Konsens abzuzeichnen, der eine Straffung vorsieht. Die Frage der Einbeziehung des Schengener Abkommens in das Vertragswerk der Europäischen Union ist – wenn man die hier zur Analyse herangezogenen Positionspapiere und die Diskussion in der Reflexionsgruppe zur Grundlage nimmt – nicht umstritten.

Zwischen Gleichheit der Mitgliedstaaten und notwendiger institutioneller Straffung

Die Hauptfrage zum institutionellen Gefüge ist, wie das Grundprinzip der Gleichheit der Mitgliedstaaten trotz Differenzierungserfordernissen und der Herstellung notwendiger Arbeitseffizienz bei wachsenden Mitgliederzahlen gewahrt bleiben kann. So scheint zum Beispiel bei der Regelung des Vorsitzes im Rat wenig Bereitschaft zu bestehen, sich auf Modelle einzulassen, die nicht gewährleisten, daß wirklich jeder Mitgliedstaat in überschaubaren Zeiträumen diese Funktion innehat. Die Plädoyers für die Beibehaltung des Rotationsverfahrens – allerdings mit Ausdehnung der Amtszeit und angereichert mit Ideen einer Teampräsidentschaft – nehmen zu. Auch scheint sich die Forderung nach „doppelten" Mehrheiten für Entscheidungen im Ministerrat durchzusetzen.[33] Dieses für die Europäische Union neue Modell wird als Lösung für das Problem des Austarierens der Gewichte großer und kleiner Mitgliedstaaten im Ministerrat betrachtet. In vielen Positionen wird aber nicht deutlich, ob die doppelte Mehrheit aufgrund von gewichteten Stimmen zustande kommt[34], oder ob damit die Stimmengewichtung (die bisher schon die Größe und das politische Gewicht eines Landes widerspiegelte) ganz zu den Akten gelegt wird.[35] Präzisierungen sind im Laufe der Vorbereitungen und Verhandlungen also noch zu erwarten. Auch über die Quoren, welche den doppelten Mehrheiten zugrunde liegen sollen (zwei Drittel, vier Fünftel, 70 oder 80 Prozent etc.) herrschen noch recht unterschiedliche Vorstellungen. Äußerungen über eine Präzisierung der Stimmengewichtung finden sich nur im Papier der Bertelsmann Stiftung, welche eine degressive Proportionalität als Grundlage vorschlägt, um so den Unterschied in den Bevölkerungszahlen zwischen den kleinen, den mittleren und den großen Staaten besser zum Ausdruck zu bringen.[36] Ebenso wird sich fast durchgehend für eine Reduzierung der Anzahl der Entscheidungsverfahren ausgesprochen.[37] Bezugspunkt ist hier immer, in welcher Weise das Europäische Parlament in die Entscheidung eingebunden ist. Die Ausdehnung der Politikfelder, in welchen das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung kommen soll, wird von vielen für all jene Fälle gefordert, in denen der Rat mit Mehrheit abstimmt. Nur in sensiblen Bereichen soll die Einstimmigkeit beibehalten werden.[38]

So gut wie alle Akteure sind sich bewußt, daß die Zahl der Kommissionsmitglieder reduziert werden sollte. Der nicht so weitgehende und durch den EG-Vertrag abgedeckte Weg, daß jedes Mitgliedsland einen Kommissar stellt, scheint sich langsam durchzusetzen. Somit wäre die Gleichheit der Mitgliedstaaten gewahrt. Andere schlagen vor, die Zahl der Kommissare sollte sich nach den Ressorts richten.[39] Ein weiteres Modell, für das sich auch einer der beiden Vertreter des Europäischen Parlaments in der Reflexionsgruppe, Elmar Brok, stark macht, sieht die Einrichtung von Jungkommissaren beziehungsweise Kommissaren ohne Portefeuille vor. Im gemeinsamen Papier von EVP-Fraktion und -Partei wird sogar noch ein Schritt weiter gegangen: sie schlagen vor, daß die Kommissionsmitglieder von den Mitgliedstaaten gemäß den Ergebnissen der Europawahlen bestimmt werden. Die Zusammensetzung der Kommission soll sich also an den politischen Verhältnissen im Europäischen Parlament ausrichten.

Zwischen Grundrechtekatalog und Beitritt zu anderen Chartas

Eine Verankerung von Grund- und Menschenrechten auf der Ebene der Europäischen Union wird in zweierlei Hinsicht diskutiert: Die einen plädieren für die Formulierung eines entsprechenden Kataloges, welcher in das Vertragswerk aufgenommen oder den die Union begründenden Verträgen vorangestellt werden soll[40], was zumeist mit dem Ziel einhergeht, einen verfassungsgebenden Akt zu kreieren. Andere hingegen setzen sich dafür ein, daß die Europäische Union den schon bisher bestehenden rechtlichen Kodifizierungen wie der Menschenrechtskonvention des Europarates beitritt[41] – wobei Voraussetzung wäre, daß die Europäische Union eigene Rechtspersönlichkeit erhielte – beziehungsweise sich die Europäische Union verpflichtet, die in den Verfassungen der Mitgliedstaaten niedergelegten Grund- und Menschenrechte zu achten[42]. Den Schutz der Grund- und Menschenrechte soll der Europäische Gerichtshof gewährleisten. Die belgische Regierung hat auch die Schaffung der Möglichkeit vorgeschlagen, eine Mitgliedschaft „auszusetzen", sollte ein Land seine Verpflichtungen in bezug auf die demokratischen Freiheiten und Menschenrechte verletzen.[43]

Durch viele Papiere ziehen sich wie ein roter Faden immer wieder ähnliche – mittlerweile im Sprachgebrauch angepaßte – Formulierungen: So wird der Grundsatz eingefordert, die Europäische Union müsse sich explizit gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aussprechen.[44] Das generelle Recht auf den Zugang der Bürger zu Informationen über die Europäische Union – welches nur in wenigen Ausarbeitungen genauer spezififziert wird[45] – soll fixiert werden. Weitgehend Konsens scheint dahingehend zu herrschen, daß die Ratssitzungen stärker der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Wobei im Sinne der Fähigkeit zum Kompromiß sicher nicht davon auszugehen ist, daß alle Sitzungen im Scheinwerferlicht der Medien stattfinden werden. Vielmehr besteht eine Tendenz, sowohl die Präsentation der Eröffnungsstandpunkte wie auch die Endabstimmung publik zu machen. Es bleibt die Frage, ob mit diesen Korrekturen an den Verfahren wirklich Öffentlichkeit hergestellt werden kann.[46]

Zwischen Interessendivergenzen und Interessenkonvergenz: die Mitgliedsländer

Die bisher aus den Mitgliedstaaten vorliegenden Positionspapiere (bei den kleinen Staaten sind es meist Regierungspositionen, bei den großen handelt es sich um Positionen der Parlamente beziehungsweise Europa-Ausschüsse) weisen einige „länderspezifisch" einzuordnende Auffälligkeiten auf.[47] Die kleinen Mitgliedstaaten (zu diesen gehört auch Portugal, welches häufig ausgeblendet wird) betonen, daß der Gegensatz „klein" und „groß" bisher eigentlich keine Rolle gespielt habe. Vordringlich sei es vielmehr, die Qualität des Integrationsprozesses zu verbessern. Die Benelux-Staaten sind deshalb bemüht, ein gemeinsames Positionspapier für die Regierungskonferenz vorzubereiten. Auch das Subsidiaritätsprinzip wird zum Gegenstand von Vorschlägen gemacht: So fordern die Niederlande, daß die Begründungspflicht der Kommission gestärkt und in den Vertrag aufgenommen werden muß. Zudem soll eine Zulässigkeitsdebatte im Rat möglich sein, sofern dieses ein Mitgliedstaat verlangt. Belgien schlägt vor, daß die Kommission bei der Ausarbeitung von Legislativprogrammen, Weiß- und Grünbüchern sowie Initiativen im Bereich von Politiken, welche die Interessen der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften berühren, zur Zusammenarbeit mit dem Ausschuß der Regionen verpflichtet werden soll. Der französische Senat führt aus, daß die Europäische Gemeinschaft sich auf ihre essentiellen Kompetenzen konzentrieren

solle und – um dieses zu ermöglichen – müsse ein Gegenpol geschaffen werden: so sollen beispielsweise die nationalen Parlamente die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips garantieren. Der Französischen Nationalversammlung schwebt dagegen vor, daß diese Kontrolle durch einen Interparlamentarischen Ausschuß geschieht. Der französische Europaminister Barnier hat einen „Hohen Parlamentarischen Rat" in die Diskussion eingebracht, welcher sich aus je drei Abgeordneten pro Mitgliedsland zusammensetzen und einmal pro Monat Vorabprüfungen bezüglich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei Gesetzesvorschlägen durchführen soll. Ähnliche Überlegungen wurden in der Reflexionsgruppe unter dem Stichwort „Hoher Beirat für Subsidiarität", der sich aus Delegationen der nationalen Parlamente zusammensetzen soll, diskutiert.

Während von dem neuen französischen Staatspräsidenten noch keine detaillierte, offizielle Einlassung zu dem Thema Regierungskonferenz vorliegt, sondern nur Äußerungen zum Wahlkampf und einige Interviews, haben die Französische Nationalversammlung und der französische Senat entsprechende Vorschläge verabschiedet. Deutlich wird die Zurückhaltung bezüglich der Vertiefung gemeinschaftlicher Elemente. Der Senat plädiert dafür, daß im zweiten und dritten Pfeiler weiterhin intergouvernementale Entscheidungen herbeigeführt werden sollen. Ein europäischer Senat, zusammengesetzt aus Abgeordneten der nationalen Parlamente, soll die Arbeit in diesen Bereichen kontrollieren. Die Präsidentschaft soll von Staaten-Gruppen wahrgenommen werden, wobei einer der großen Mitgliedstaaten die Federführung innehat. Im Gegenzug sollen die kleinen Staaten in der Kommission gestärkt werden, indem die Zahl der Kommissionsmitglieder der großen Mitgliedsländer auf je eines reduziert wird. Alain Juppé hat – noch in seiner Funktion als französischer Außenminister – die Position vertreten, die Kommission solle auf die Rolle eines einfachen Sekretariats beschränkt werden; sie müsse daran erinnert werden, daß sie nur ein Mandat des Rates auszuführen habe – ähnlich lautende Äußerungen liegen mittlerweile auch von Jacques Chirac vor.[48] Die französische Nationalversammlung schlägt eine Dreifachgliederung für den Europäischen Rat vor: ein großer Europäischer Rat, der alle Mitgliedstaaten umfaßt, einer für die Wirtschafts- und Währungsunion und einer für die Sicherheit. Das Kerneuropakonzept findet hier seine institutionelle Entsprechung. In den Mitgliedstaaten sollen Europaministerien geschaffen werden. Der Europaminister nimmt an den Ratssitzungen teil und wird jeweils durch einen Fachminister unterstützt. Ein wie auch immer gearteter Einfluß oder sogar Mitwirkung des Europäischen Parlaments im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder der Wirtschafts- und Währungspolitik soll auf jeden Fall vermieden werden. Die Skizzierung der Positionen macht deutlich, daß es nicht einfach sein wird, deutsche und französische Interessen in Einklang zu bringen – gleichwohl werden Anstrengungen zur Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte unternommen. Eine Gruppe von Regierungsvertretern auf hoher Ebene ist hierfür eingesetzt worden. Vertreter beider Länder erarbeiten zur Zeit ein gemeinsames Papier zur WEU.[49]

Die österreichische Regierung, welche in vielen Eckpunkten den deutschen Vorstellungen nicht unähnlich argumentiert, setzt einen Akzent mit der Betonung des Umweltschutzes. Die österreichischen Bundesländer setzen sich dafür ein, daß die Rechte des Ausschusses der Regionen bei der Vorabkontrolle bezüglich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ausgeweitet werden, vielleicht im Rahmen der eigens zu schaffenden Subsidiaritätskammer. Das neue Mitgliedsland Finnland geht davon aus, daß die Europäische Union ihren Hauptcharakter als Verbund unabhängiger Mitgliedstaaten bewahren soll. Es wird betont, daß das Europäische Parlament die Entscheidungen des Ministerrates, welcher das zentrale Beschlußorgan ist, nur billigen soll. Vom Vereinigten Königreich liegt bisher ein nur ausformuliertes Papier zur Außenpolitik vor.[50] In ihm wird betont, daß keine separaten militärischen Strukturen innerhalb der Europäischen Union aufgebaut werden sollen, WEU und Europäische Union sollen weiterhin getrennte Institutionen bleiben. Der Ausbau der WEU wird unterstützt. Es wird die Gründung eines neuen WEU-Organs vorgeschlagen, welches für die Definition der europäischen Verteidigungspolitik und für militärische Maßnahmen zuständig ist. Auf jeden Fall sollen in diesem Bereich die intergouvernementalen Entscheidungsverfahren beibehalten bleiben.

Zwischen Integrationswillen und spezifischen Positionen: Parteien und Fraktionen

Die großen Fraktionen sowohl im Deutschen Bundestag wie im Europäischen Parlament lassen in ihren Positionen einige – vermutete – unterschiedliche Schwerpunkte erkennen: Die SPD-Fraktion hat den Bürgerrechtsteil etwas präziser ausformuliert, wobei das hervorstechendste Element ist, daß sie neben einer Charta der Bürgerrechte auch das Wahlrecht für Unionsbürger unabhängig vom Wohnsitzland für alle Wahlen fordert (einschließlich der Bundesebene) sowie Nicht-Unionsbürgern das Wahlrecht für die Kommunal- und die Europawahl einräumen will, wenn sie längerfristig in einem EU-Land leben. Ähnliche Positionen vertreten drei deutsche Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen im Europäischen Parlament: Sie fordern eine Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft insbesondere in bezug auf Angehörige aus Drittstaaten. Die Unionsbürgerschaft soll auch für diejenigen gelten, die keine EU-Staatsangehörigkeit besitzen, die in der Europäischen Union aber ihren Lebensmittelpunkt haben. Aus den Papieren der CDU/CSU-Fraktion wird deutlich der Wunsch erkennbar, die europäische Integration nicht in Zweifel zu ziehen. Gefordert wird ein voll ausgebildetes Initiativrecht für den Rat – eine Position, welche bisher bei den Partnern auf wenig Gegenliebe gestoßen ist.[51] Wenn man aber von einer gleichberechtigten Beteiligung von Rat und Europäischem Parlament an europapolitischen Entscheidungen ausgeht und die Transparenz der Entscheidungswege zur Grundlage macht, steckt hinter dieser Forderung eine gewisse Logik. Auf der anderen Seite sichert das exklusive Initiativrecht der Kommission, daß die Grundlage einer Entscheidungsfindung ein gemeinsames Interesse der Mitgliedstaaten widerspiegelt. Im außenpolitischen Teil wird – traditionellen Politiklinien folgend – das Festhalten an der transatlantischen Bindung eingefordert. Die EVP und deren Fraktion warten mit dem Vorschlag auf, den Vorsitz im Ministerrat zu splitten und ihn ja nach Politikbereich verschiedenen Ländern zu übertragen. Die F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag möchte im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Möglichkeit vorsehen, daß einer Gruppe von Mitgliedstaaten ein Mandat zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion übertragen werden kann. Die Liberale Fraktion im Europäischen Parlament bringt eine Austrittsklausel in die Diskussion und fordert, daß eine Ökosteuer ebenso wie die Einnahmen der zukünftigen Europäischen Zentralbank als Finanzressource für die Europäische Union eingeführt wird.

Die Frage der Einbeziehung der nationalen Parlamente in den europapolitischen Entscheidungsprozeß, welche für die Fraktionen sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene existenziellen Stellenwert besitzt, wird von diesen nicht zum zentralen Thema gemacht.[52] Dabei wird sich, je nachdem wie die zweite und dritte Säule des Maastrichter Vertrages in Zukunft ausgestaltet sein wird, das Thema der demokratischen Kontrolle durch die nationalen

Parlamente verstärkt stellen. Auf der anderen Seite argumentieren viele, daß dieses Thema die innerstaatliche Entscheidungsstruktur betrifft und deshalb nur am Rande als Verhandlungsthema für die Regierungskonferenz geeignet ist. Die Deutsche Gruppe in der SPE-Fraktion stellt klar, daß nach ihrer Auffassung eine direkte Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Rechtssetzung der Europäischen Union nicht in Betracht kommt. Die Vorsitzende der SPE-Fraktion wiederum will sich für eine Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente einsetzen. Sie sollen die Möglichkeit erhalten, einen Vorschlag mit ihrem Minister zu diskutieren, bevor dieser in die erste Lesung des Rates geht. Ebenso sollen die nationalen Parlamente ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhalten, um die Annullierung einer Regelung zu erreichen, die über die Kompetenzen der Union hinausgeht. So angebracht manche dieser Regelungen zur Begrenzung der Gestaltungsmacht der Europäischen Union sein mögen, so problematisch ist es, eine rechtlich eindeutige Formulierung zu finden, welche die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nicht derart einschränkt, daß eine politische Arbeit überhaupt nicht mehr möglich ist – oder, ob im Endeffekt der Wille zur Herstellung von Handlungsfähigkeit auf Kosten der Demokratisierung durchgesetzt wird.

Zwischen Beteiligung und Subsidiaritätsprinzip: das Bund-Länder-Verhältnis

Die Vorschläge der deutschen Länder für Änderungen des Maastrichter Vertrages beziehen sich nicht nur auf die vermeintlich traditionellen Themen wie Ausschuß der Regionen und Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips; sowohl die Europaminister und -senatoren wie auch der Bundesrat und die Präsidenten der Länderparlamente gehen in ihren Forderungen weiter. Oft lassen sich hier Übereinstimmungen mit den Vorschlägen der Bundesländer Österreichs erkennen. Im Verhältnis zu den bisher bekannten – und noch nicht sehr präzisen – Positionen der Bundesregierung lassen sich in den Grundzügen bisher keine großen Differenzen erkennen. In den Detailfragen kann es hier aber durchaus noch Konfliktpotential geben.

Die Länder fordern die Aufnahme einer Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in den Gemeinschaftsvertrag – eine Position, die bisher soweit erkennbar nur von den Bundesländern Österreichs und dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas unterstützt wird. Die Präsidenten der Länderparlamente wollen, daß die Abgeordneten des Europäischen Parlaments in regionalen Wahlkreisen gewählt werden.[53] Voraussetzung ist allerdings die Einführung eines einheitlichen Wahlrechts.[54] Die Länder fordern darüber hinaus, daß die Kompetenz-Kompetenz auf der Ebene der Mitgliedstaaten verbleibt. Der Ausschuß der Regionen soll ein eigenständiges Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof und einen eigenständigen organisatorischen Unterbau erhalten und für seine Geschäftsordnung selbst verantwortlich sein. Der Bereich der obligatorischen Anhörungsrechte soll ausgeweitet und ein Fragerecht gegenüber der Kommission eingerichtet werden. Ebenso soll der Ausschuß auch vom Europäischen Parlament gehört werden können. Die Präsidenten der Länderparlamente gehen noch einen Schritt weiter: sie wollen, daß die Mitglieder des Ausschusses von den Landesparlamenten gewählt werden, damit eine direkte politische Legitimation und Verantwortlichkeit besteht.[55] Ebenso fordern sie ein Klagerecht der Länder und Regionen vor dem Europäischen Gerichtshof, sollte ihrer Meinung nach das Subsidiaritätsprinzip verletzt worden sein.[56] Überlegungen, die zu einer verstärkten direkten Mitwirkung der Regionen auf der Ebene der Europäischen Union führen – ganz gleich ob im Rahmen des Ausschusses der Regionen oder durch andere Instrumente – bergen Potential von Desintegration in sich. Es stellt

sich auch hier die Frage, wie die Mitwirkungsrechte von Regionen auf den verschiedenen politischen Ebenen so austariert werden können, daß es nicht zu einer Blockade des Integrationsprozesses kommt.[57]

Regierungskonferenz 1996: Viele offene Fragen

Eines zeichnet sich heute schon ab: Das Geschick der Verhandelnden auf der Regierungskonferenz wird darüber entscheiden, wie konsistent die Reform des Vertrages über die Europäische Union ausfallen wird. Das Ausbalancieren der unterschiedlichen Vorstellungen, wie das politische System Europäische Union effizienter und damit handlungsfähiger zu gestalten ist, welchen Stellenwert die einzelnen Organe besitzen werden, aber auch wie das Verhältnis Europäische Union – Mitgliedstaat – Region zu einander stabilisiert wird – all dies kann leicht in der Endsumme ein Ergebnis zur Folge haben, welches die europäischen Partner sich eigentlich nicht wünschten. Das einzelne Detail mag dann für alle befriedigend geregelt sein, die Frage nach dem Integrationskonzept dagegen bleibt unbeantwortet. Die Logik der Gesamtstruktur darf zwar nicht über die Frage gestellt werden, wie die besten Problemlösungen zu erreichen sind. Aber das angestrebte Ziel sollte trotzdem nicht aus den Augen verloren werden.

Die erste Frage, die sich nach einer Durchsicht aller bisher geäußerten Vorschläge stellt, ist, ob für deren Umsetzung wirklich eine Änderung des Maastrichter Vertrages notwendig ist. Diese Frage geht über das Technische hinaus: Denn wenn die Erwartungen produzierende Reformkonferenz „nur" kleine Korrekturen im Wege von interinstitutionellen Vereinbarungen als Ergebnis aufweisen kann, dann wird sich die Frage nach der Akzeptanz durch die Bevölkerung nochmals verschärft stellen. Aus heutiger Sicht läßt sich nur bedingt prognostizieren, welche Ergebnisse bei den Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz erzielt werden, weil viele Regierungen bisher ihre Positionen noch nicht offengelegt haben. Das sich trotzdem schon abzeichnende „Tauziehen" zwischen den stärker an einer Weiterentwicklung der Integration interessierten Mitgliedstaaten und denen, die auf die klassische intergouvernementale Zusammenarbeit setzen, befördert aber eher gedämpfte Erwartungen. Denn die Überwindung von Zielkonflikten, die präferierten unterschiedlichen Methoden zur Problemlösung und die wieder stärker zum Tragen kommenden nationalen Interessen werden voraussichtlich in der Summe und bezogen auf ein stringentes Integrationskonzept zu inkonsistenten Ergebnissen führen müssen. In einzelnen Punkten zeichnen sich schon heute Konsenslinien ab. Spielmaterial wird in Hülle und Fülle geboten. Der Ausweg kann realistischerweise wohl nur in einer zunehmend ausdifferenzierten Integration – Integration hier verstanden als die für die Europäische Union typische Mischung aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen – liegen.

Anmerkungen

1. CDU/CSU-Fraktion: Überlegungen zur europäischen Politik, 1. September 1994. Dieses Papier ist auch von dem Vorsitzenden der deutsche Gruppe in der EVP-Fraktion, Günter Rinsche, MdEP mitgetragen worden.
2. Vgl. Das „Schäuble-Lamers-Papier". Nationale und Internationale Reaktionen, Dokumentation, Konrad-Adenauer-Stiftung Sankt Augustin Oktober 1994.
3. Am konkretesten entwickelt das deutsch-französische Aktionskomitee bürgerlicher Politiker das Konzept weiter, in dem sie vorschlagen, daß sich die Regierungen Deutschlands, Frankreichs und der Benelux-Staatem auf ein Minimalpaket von Re-

formvorschlägen einigen sollen. Falls dies auf der Regierungskonferenz nicht durchsetzbar ist, sollen sich diese Staaten zu einer Kern-EU zusammenschließen und mittels eines gemeinsamen Rates, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs, den Wirtschafts- und Finanzministern sowie den Außen- und Verteidigungsministern das Paket umsetzen.

4. Diese sogenannten Organberichte sind recht unterschiedlicher Natur: Beim Bericht des Ministerrates handelt es sich um eine nüchterne Evaluierung der Erfahrungen mit dem Maastrichter Vertrag aus knapp anderthalb Jahren. Im Bericht der Kommission schimmert schon eher die Richtung eigener Reformvorstellungen durch. Das Europäische Parlament wartet daneben mit einer ganzen Reihe von Verbesserungsvorschlägen auf. Der Europäische Gerichtshof, der Rechnungshof und der Wirtschafs- und Sozialausschuß sowie der Ausschuß der Regionen behandeln vor allem ihre eigenen Aufgaben- und Kompetenzbereiche.

5. In Art. N. Abs. 2 des EU-Vertrages ist nur von einer „Konferenz der Vertreter der Regierungen" die Rede. Es wird sich nicht dazu geäußert, ob die Kommission oder Vertreter des Europäischen Parlamentes in dieser Phase an den Verhandlungen teilnehmen.

6. Dieses Papier, im folgenden als Westendorp-Papier bezeichnet, ist vom spanischen Europaminister wortgleich übernommen worden und wird deshalb in der Literatur und in Berichten auch unter dem Stichwort „Solana"-Papier zitiert.

7. Vgl. Peter Hort in einem Artikel „Materialsammlung für eine EU-Reform an Haupt und Gliedern", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 9. 1995.

8. Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz 1996, SN 509/2/95, Madrid, 1. September 1996.

9. Vgl. Melanie Piepenschneider, Regierungskonferenz 1996. Synopse der Reformvorschläge zur Europäischen Union, Sankt Augustin 1995 (Arbeitspapier). Die genauen bibliographischen Angaben der im folgenden genannten Papiere können dieser Synopse entnommen werden. Vgl. ebenso: Positionen zur Regierungskonferenz '96. Reform '96, hrsg. von der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, Reihe: Europäische Dokumentation 2/95, Bonn 1995. Weiterführend: Task Force IGC/96 – Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Aufzeichnung über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor der Regierungskonferenz 1996 (Zweite Überarbeitung), Luxemburg 1995, DOC-DE/DV/279849, PE 165.404.

10. In diesem Aufsatz ist es keineswegs möglich, die abwägende Leistung des Zwischenberichts der Reflexionsgruppe zu wiederholen.

11. Vgl. die Position der belgischen, niederländischen und österreichischen Regierung, des französischen Senats, aber auch vom BDI/BDA. Die dänischen Sozialdemokraten sprechen sich ganz gegen die Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion aus.

12. Ausnahme: A Proposal for a European Constitution, Report by the European Constitutional Group, December 1993; vielleicht auch in diese Kategorie einzuordnen sind die Äußerungen Balladurs zum „Europa der konzentrischen Kreise". Der Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union des Institutionellen Ausschusses im Europäischen Parlament vom Februar 1994 ist ebenso ein Versuch der Neuordnung, liegt allerdings stärker in der Logik des bisherigen Integrationsweges.

13. In dieser Weise äußern sich: CDU/CSU-Fraktion und F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag, Liberale Fraktion im Europäischen Parlament. Starker Befürworter einer Verfassung ist traditionsgemäß das Europäische Parlament.

14. So hat zum Beispiel der Vorschlag der Französischen Nationalversammlung, daß die Europäische Kommission in Zukunft dem Europäischen Rat jährlich einen Rechenschaftsbericht vorlegen soll, eine Verschiebung des Verhältnisses von supranationaler zu intergouvernementaler Struktur zur Folge: die Kommission gerät in eine „Abhängigkeit" vom Europäischen Rat, dem sie bisher gleichberechtigt angehörte.

15. Ausdrücklich dagegen: die Regierung Luxemburgs und die Französische Nationalversammlung.

16. Vgl. Agence Europe vom 7. 9. 1995.

17. Ausdrücklich für einen Kompetenzkatalog sind die österreichische Regierung, die österreichischen Bundesländer, EVP-Fraktion und -Partei, Liberale Fraktion im Europäischen Parlament, F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag, die deutschen Länder; ausdrücklich gegen einen Kompetenzkatalog: belgische Regierung, Deutsche Gruppe der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament, deutsche Bundesregierung, Westendorp-Bericht. Auch die Europäische Strukturkommission der Bertelsmann Stiftung hat sich für eine klare Abgrenzung der Kompetenzen ausgesprochen bisher aber keinen konkreten Katalog entwickelt, sondern nur die aktuelle Kompetenzlage systematisch aufbereitet.

18. Die Liberale Fraktion im Europäischen Parlament will auch die lokale Ebene in dieser Zuständigkeitsabgrenzung berücksichtigt wissen.

19. Vgl. Zwischenbericht der Reflexionsgruppe, hier: S. 24.

20. Schon durch die Einheitliche Europäische Akte wurde hier „Vorarbeit" geleistet. Aber die außenpolitischen Tätigkeitsfelder waren eingegrenzt: so waren militärische Aspekte der Sicherheit aus dem EG-Regelungswerk ausgenommen.

21. Vgl. hierzu auch die Petersberger Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union (WEU) über seine Tagung am 19. Juni 1992 in Bonn, in: Europa-Archiv 14 (1992), S. D 479–485.

22. Die Liberale Fraktion im Europäischen Parlament schlägt vor, daß Rat und Kommission diese Planungs- und Analyseeinheit gemeinsam bilden. Die österreichische Regierung spricht von einer Planungszelle, die sich aus Vertretern des Ratssekretariats, der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammensetzen soll.

23. Der französische Europaminister spricht von einem „Monsieur X", der in seiner Person die notwendigen Kapazitäten zusammenführen kann und die Union nach außen vertritt. Jacques Chirac spricht von einem „Hohen Vertreter", der der Union Gesicht und Stimme geben soll. Im Zwischenbericht der Reflexionsgruppe ist von einem GASP-Minister die Rede. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag fordert eine „Instanz" beziehungsweise „Kapazität".

24. Dafür: EVP-Fraktion und -Partei; Liberale Fraktion im Europäischen Parlament, Westendorp-Bericht, CDU/CSU-Fraktion und F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag, Niederländische, Luxemburgische und Belgische Regierung; dagegen: drei deutsche Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen im Europäischen Parlament (die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag nimmt eine pazifistischere Haltung ein); SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, Französische Nationalversammlung und französischer Senat.

25. Vgl. Agence Europe vom 11./12. 9. 1995.

26. Vgl. Peter Schmidt, Die neuen EU-Mitglieder Finnland, Österreich und Schweden vor der Regierungskonferenz 1996: Sicherheitspolitische Ambivalenzen, SWP-KA 2924, Ebenhausen September 1995.

27. Solche Vorschläge wurden im Ministerrat der WEU erörtert und fanden auch die Zustimmung der britischen Regierung; vgl. Agence Europe vom 9. 11. 1994.

28. Ebenso äußerten sich die österreichische und die griechische Regierung. Die dänischen Konservativen wollen die Einstimmigkeit grundsätzlich erhalten wissen.

29. Vgl. Memorandum on the United Kingdom Government's approach to the treatment on European Defence Issues at the 1996 intergovernmental Conference; vgl. ebenso Douglas Hurd, In der EU-Außenpolitik keine Mehrheitsbeschlüsse, in: Süddeutsche Zeitung vom 17./18. Juni 1995. Auch die Labour Party vertritt ähnliche Positionen, vgl. Speech by Tony Blair, MP, Leader of the Labour Party to the Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 30. Mai 1995 und Agence Europe vom 1. Juni 1995.

30. Großbritannien beharrt allerdings noch auf dieser Position.

31. Vgl. die Position der finnischen Regierung.

32. Der französische Senat möchte, daß auch für die dritte Säule ein Generalsekretariat eingerichtet wird, welches der direkten Autorität des Rates untersteht. Außerdem soll es eine Art Austrittsklausel geben, die es ermöglicht, daß sich nicht alle Mitgliedstaaten an einer gemeinsamen Aktion beteiligen müssen.

33. In folgenden Positionspapieren wird die doppelte Mehrheit nicht genannt, bzw. es wird sich zu dem Thema nicht geäußert: luxemburgische Regierung, schwedische Regierung, finnische Regierung; österreichische Regierung, österreichische Bundesländer. Explizit gegen eine doppelte Mehrheit haben sich die dänischen Sozialdemokraten ausgesprochen.

34. Vgl. das Positionspapier der niederländischen Regierung

35. Das Papier, welches eine Arbeitsgruppe der EVP-Fraktion und der EVP-Partei gemeinsam erarbeitet hat, formuliert hier zwei klare Alternativen: entweder Neugewichtung der Stimmen der Mitgliedstaaten mit den größten Bevölkerungszahlen oder: doppelte Mehrheit bei bestimmten sensiblen Themen und eine besonders qualifizierte Mehrheit in besonders sensiblen Bereichen wie der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik oder bei der Anwendung des Art. 235 EG-Vertrag.

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

37. Meist wird für eine Reduzierung auf drei Verfahren plädiert: Anhörung, Zustimmung, und (vereinfachte) Mitentscheidung, was bedeutet, daß das durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführte Zustimmungsverfahren in Zukunft wegfallen soll.

38. Als sensible Bereiche gelten: Vertragsänderungen, Fragen der Finanzierung der Europäischen Union, Erweiterungen. Für die belgische und die niederländische Regierung ist darüber hinaus die Sprachenfrage ein sensibler Bereich.

39. Die belgische Regierung lehnt das Modell „ein Kommissar pro Region" ab, die Französische Nationalversammlung ist dafür, auf zehn Kommissa-

re mit jeweils einer Amtszeit zu begrenzen, die niederländische Regierung könnte sich auch mit an deren Modellen anfreunden wie der Installierung eines Kernkabinetts mit Juniorkommissaren, ähnliche Vorstellungen haben die EVP-Partei und -Fraktion; die deutschen Bundesländer sprechen von der Festlegung einer Oberzahl ohne weiter zu präzisieren; das deutsch-französische Aktionskomitee schlägt vor, daß die kleineren Staaten sogenannte Interessengruppen bilden sollten; innerhalb dieser Interessengruppen könnte dann jedesmal ein anderer Staat den Kommissar stellen; die Mitgliedstaaten, welche keinen Kommissar stellen, sollten Anrecht auf einen Stellvertreter haben.

40. Dafür EVP-Fraktion und -Partei, Liberale Fraktion im Europäischen Parlament, Westendorp-Bericht, F.D.P.-Fraktion und SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Europaminister und -senatoren, Bundesrat-Entschließung.

41. Es äußern sich in dieser Art: SPE-Fraktion, CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Vgl. auch den Artikel von Daniel Tarschys, Warum das Rad neu erfinden?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 9. 1995.

42. Vgl. die Position der Deutsche Gruppe in der SPE-Fraktion.

43. Ähnliches wurde auch in der Reflexionsgruppe diskutiert.

44. In der Reflexionsgruppe ist darüber hinaus die Aufnahme eines Verbots der Diskriminierung auch als konsensfähig festgestellt worden.

45. Vgl. den Bericht zur institutionellen Reform der Europäischen Union der niederländischen Regierung vom 12. Juli 1995.

46. Die bisherige Erfahrung mit der Öffentlichkeit von Ratssitzungen zeigt, daß die Aufmerksamkeit gering war. Dieses kann allerdings an der Brisanz beziehungsweise Nicht-Brisanz der verhandelten Themen liegen.

47. Die Niederlande und Belgien setzen sich dafür ein, daß über Fragen der Sprachenregelung nur einstimmig beschlossen werden kann; Portugal will ebenfalls für eine Aufwertung der portugiesischen Sprache kämpfen.

48. Vgl. Agence Europe vom 9. 9. 1995.

49. Erstes greifbares Ergebnis in dem Bemühen, die Positionen miteinander abzustimmen: „Eine für alle demokratischen Länder des Kontinents offene Union. Gemeinsame deutsch-französische Stellungnahme zum neuen Abschnitt beim Aufbau Europas", in: FAZ vom 11. 10. 1995.

50. Eine Analyse dieses Papiers, welches in den europapolitischen Gesamtkontext Großbritanniens gesetzt wird, findet sich bei: Wolfgang Krieger, Großbritannien setzt auf WEU. Zum Stand der britischen Vorbereitungen auf die EU-Regierungskonferenz 1996, SWP – IP 2915 / Juli 1995, Ebenhausen.

51. Die F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag und drei deutsche Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen im Europäischen Parlament fordern auch ein volles Initiativrecht für das Europäische Parlament. Die französische Nationalversammlung dagegen schlägt vor, daß die Kommission einen Teil ihres Initiativrechtes mit dem Rat teilt.

52. So hat zum Beispiel die Konrad-Adenauer-Stiftung vorgeschlagen, jährlich eine gemeinsame Sitzung zwischen dem Europäischen Parlament und ausgewählten nationalen Parlamentariern zur Diskussion eines Berichts zur Lage der Europäischen Union abzuhalten.

53. Die Konrad-Adenauer-Stiftung schlägt ein einheitliches Wahlrecht auf Basis von sogar grenzüberschreitenden Wahlkreisen vor.

54. Gegen die Gleichheit der Wahl, welche nur bei konsolidierten Nationalstaaten einen Sinn mache, argumentiert Klaus Otto Nass, Wenn eine Konferenz auf einmal alles regeln soll, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 8. 1995.

55. Die Liberale Fraktion im Europäischen Parlament fordert, daß die Mitglieder des Ausschusses der Regionen gleichzeitig ein Mandat in einer regionalen oder lokalen Versammlung innehaben sollen.

56. Eine ähnliche Position nehmen die österreichischen Bundesländer ein.

57. In ihrem Positionspapier spricht sich die Deutsche Gruppe in der SPE-Fraktion aus diesen Gründen strikt gegen diese Vorschläge aus: der Ausschuß soll auch weiterhin nur beratend tätig sein und sich keinesfalls zu einer Kammer weiterentwickeln, ein Klagerecht der Länder oder des Ausschusses der Regionen vor dem EuGH wird abgelehnt.

Regierungskonferenz 1996 – Zur Diskussion institutioneller Reformen

Gerda Falkner und Michael Nentwich*

Die Vorbereitung der Intergouvernementalen Konferenz 1996 ist auf der Tagung des Außenministerrates in Messina (2. Juni 1995) mit der formellen Einsetzung der sogenannten Reflexionsgruppe in ihre dritte und im engeren Sinne politische Phase eingetreten. Diese wird bis zum Madrider Gipfel im Dezember 1995 andauern: Zu diesem Zeitpunkt soll die aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments zusammengesetzte Reflexionsgruppe ihren Bericht vorlegen, in dem der sich bis dahin abzeichnende Konsens in bezug auf die Tagesordnung der Konferenz festgehalten sein wird. In der vorhergehenden Phase des Vorbereitungsprozesses legten die Institutionen und Organe der Europäischen Union auf Aufforderung des Europäischen Rates von Korfu (Juni 1994) ihre Berichte über das Funktionieren des Maastrichter Vertragsgebäudes und den daraus erwachsenden Reformbedarf vor (Frühjahr 1995). Diesem Abschnitt war schon eine längere und weitaus informellere Debatte auf akademischer und Experten- und Expertinnen-Ebene vorausgegangen, die praktisch unmittelbar mit dem Bekanntwerden des Ergebnisses der letzten Regierungskonferenz in Maastricht im Dezember 1991 begann.

Unser Beitrag widmet sich der Analyse wesentlicher Beiträge aus den beiden ersten, nicht jedoch der erst laufenden Phase. Aufgrund der Tatsache, daß sich die Reformdiskussion zu einer grundsätzlichen Debatte über die Zukunft der europäischen Integration ausgeweitet hat, war eine weitere Beschränkung notwendig: Wir widmen uns hier nicht den „strukturellen" Themen[1], wie insbesondere den Fragen, ob die Europäische Union eine formelle Verfassung braucht, ob und wie der Integrationsprozeß zu flexibilisieren wäre oder wie die zukünftige Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union geregelt werden soll. Vielmehr legen wir unser Hauptaugenmerk auf die zentralen institutionellen und Verfahrensfragen, wobei wir uns aus Platzgründen auf die Kernpunkte der Debatte beschränken müssen.[2] Im Anschluß an die Analyse der interessantesten Reformvorschläge zu den Themen Ratspräsidentschaft, nationale Parlamente im politischen System der Union, Reform des Mitentscheidungsverfahrens und Quoren im Ministerrat werden jeweils demokratiepolitische Überlegungen und konkrete Empfehlungen vorgetragen.

Prominente Diskussionsbeiträge

Die maßgeblichen Stellungnahmen in Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Jene der (mehr oder weniger unabhängigen) Experten und jene der europäischen Organe und Institutionen. So hat etwa die *Europäische Kommission* am 10. Mai 1995 ihren „Bericht über die Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union"[3] vorgelegt, der über die eingehende Evaluierung der Neuerungen des Maastrichter Vertrages hinaus auch eine Reihe spezifischer Verbesserungsvorschläge enthält. Das *Europäische Parlament* verabschiedete seine „Entschließung zur Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 – Verwirklichung und Entwicklung der Union"[4] am 17. Mai 1995. Sie basiert auf den getrennten Berichten der

beiden Berichterstatter Jean-Louis Bourlanges (EVP/Frankreich) und David Martin (SPE/GB). Die schließlich nach Abstimmungen über 225 Abänderungsanträge im Plenum verabschiedete Entschließung geht in ihren Forderungen wesentlich weniger weit als etwa der sogenannte *Herman-Bericht* „über eine Verfassung der Europäischen Union", der noch vom vorigen Parlament im Frühjahr 1994 präsentiert (wenngleich nicht formell im Plenum verabschiedet) wurde.[5] Der Bericht des *Ministerrats* „über das Funktionieren des Vertrages über die Europäische Union"[6] beschränkt sich im Gegensatz zu den Berichten der beiden anderen Hauptorgane auf eine bloße Beschreibung des Status quo und teilweise Kritik am Verhalten des Europäischen Parlaments, macht jedoch keine Vorschläge im Hinblick auf die bevorstehenden Reformverhandlungen. Auch die beiden *Gerichtshöfe*[7], der *Regionalausschuß*[8] und der *Wirtschafts- und Sozialausschuß*[9] trugen zur Diskussion bei, limitierten ihre Ausführungen jedoch im wesentlichen auf die sie selbst betreffenden Bestimmungen der Verträge.

Die zweite Gruppe von uns analysierter Diskussionsbeiträge hatte keinen formellen Auftrag zum Anlaß. Sie stammt einerseits von verschiedenen Gruppen aus dem universitären Umfeld, andererseits von Experten aus dem Bereich der europäischen Institutionen. Aufgrund der kaum mehr überschaubaren neueren Sekundärliteratur zum Demokratiedefizit und zur Verfassungsentwicklung der Union haben wir hier jene prominenten Arbeiten herausgegriffen, die direkt auf die Regierungskonferenz 1996 Bezug nehmen und zumindest von ihrem Anspruch her die Gesamtheit der aufgeworfenen Themen behandeln. Bereits Ende 1993 legte die internationale, hauptsächlich aus Ökonomen bestehende *European Constitutional Group* ihren „Vorschlag für eine Europäische Verfassung"[10] vor. Der darin in allen Details ausgearbeitete Verfassungsentwurf würde eine radikale Abkehr vom bisherigen institutionellen System der Union bedeuten. 1994 stellte die vorwiegend deutsche *Europäische Strukturkommission* unter dem Vorsitz von Werner Weidenfeld ihr „Reformprogramm für die Europäische Union – Strategien und Optionen für Europa"[11] vor. Am häufigsten diskutiert und rezipiert wurde der von dieser Gruppe ausgearbeitete „Kompetenzkatalog" für die Union respektive ihre Mitgliedstaaten.

Das erste Ergebnis eines am Brüsseler Centre for European Policy Studies (CEPS) durchgeführten Projekts zur Regierungskonferenz ist das von *Peter Ludlow* und *Niels Ersbøll* verfaßte Papier „Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference"[12]. Darin wird die sich abzeichnende Tagesordnung der Regierungskonferenz nebst einigen konkreten Reformvorschlägen diskutiert. Zwei weitere prominente, allerdings anonyme Beiträge stammen aus dem Umfeld des Rates: Eine Gruppe von Kabinettsmitgliedern des ehemaligen Generalsekretärs des Ministerrates, Niels Ersbøll, veröffentlichte Überlegungen in Hinblick auf „Das Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten" unter dem Pseudonym „*Charlemagne*".[13] Darin wurde erstmals auf die Probleme der mechanischen Anpassung des Systems der qualifizierten Mehrheit auf eine nach Osten und Süden erweiterte Union mit über 20 Mitgliedern hingewiesen. Ein hochrangiger Beamter des Rates (Pseudonym „*Justus Lipsius*") diskutierte unter dem Titel „The 1996 Intergovernmental Conference" die Ziele und Optionen der Regierungskonferenz.[14] Zudem sei noch der Beitrag des vom Londoner *Federal Trust* for Education and Research ins Leben gerufenen *Round Table,* „Building the Union: Reform of the Union. The Intergovernmental Conference of the European Union 1996"[15] genannt.

Als besonders umfassender und vieldiskutierter politischer Beitrag unter den darüber hinausgehenden Inputs für die Reflexionsgruppe sei abschließend der sogenannte *Guéna-Bericht* „sur la réforme de 1996 des institutions des l'Union européenne"[16] des französischen Senats hervorgehoben, der etwa einen „Europäischen Senat" aus Vertretern und Vertreterinnen der nationalen Parlamente fordert.[17]

Die Ratspräsidentschaft

Aufgrund der besonderen politischen Bedeutung der Präsidentschaft des EG-Ministerrates war das seit den 50er Jahren bestehende Rotationsprinzip mit der relativ kurzen Amtszeit von nur einem halben Jahr bereits in der Vergangenheit Gegenstand von kleineren Reformen. Dies insbesondere durch die Einführung der sogenannten Troika, das heißt durch die engere Zusammenarbeit der jeweils vorhergehenden, der aktuellen und der nachfolgenden Präsidentschaft im Bereich der Außenpolitik. Im Hinblick auf die stetige Erweiterung mit der Perspektive einer bis zu 30 Staaten umfassenden Union, und die dadurch noch verstärkte Unterschiedlichkeit in der Größe und damit meist auch der administrativen und politischen Leistungskraft der Mitgliedsländer (insbesondere in der Außenpolitik) wird heute jedoch vielfach eine weitergehende Reform der Präsidentschaft angeregt. Die diesbezüglichen Vorschläge können in fünf Kategorien eingeteilt werden:

(1) Eine erste Gruppe bezieht sich auf die Verlängerung der Amtszeit der Präsidentschaft, vor allem um die Kontinuität der Ratsarbeit zu verbessern. Während der französische Europaminister Lamassoure eine Verlängerung sogar auf „drei, vier oder fünf Jahre" vorschlägt,[18] spricht unter anderem die Europäische Strukturkommission von einem Jahr. Justus Lipsius gibt demgegenüber zu bedenken, daß eine doppelte Amtszeit kaum Verbesserungen bringen würde, während sich die Wartefrist der einzelnen Mitgliedstaaten auf inakzeptable 15 Jahre verlängern könnte.

(2) Da eine Amtszeitverlängerung die von vielen Kommentatoren als vorrangig betrachteten Kohärenzprobleme (vor allem Koordination zwischen den Fachministerräten, Gewährleistung einer kontinuierlichen Identität der Union in der Außenvertretung) höchstens teilweise lösen könnte, schlägt die Strukturkommission vor, die Rolle der Troika zu stärken und die Reihenfolge der Mitgliedstaaten derart abzuändern, daß jeweils ein großes und zwei kleinere Länder zum Zuge kämen. Der Federal Trust Round Table propagiert eine interne Arbeitsteilung der Troika in der Weise, daß das größte Land die Außenvertretung als primus inter pares übernähme und der Vorsitz in den diversen Fachministerräten unter den Troika-Mitgliedern verteilt würde. Während diese Vorschläge noch nicht explizit von der Einzelpräsidentschaft abgehen (wenngleich sie die Hilfsfunktionen der anderen Mitglieder der Troika maßgeblich aufwerten), schlagen andere AutorInnen explizite Teampräsidentschaften vor. So regen etwa Ludlow/Ersbøll an, daß ein Team aus vier bis fünf Staaten bestehen solle, welche zusammen eine Bevölkerung von etwa 100 Millionen repräsentierten, und 18 Monate im Amt wären. Der Guéna-Bericht ergänzt diesen Vorschlag dahingehend, daß jeweils ein großer Staat gleichsam der Teamkapitän und zuständig für die Außenpolitik wäre.

(3) Teils in Verbindung mit Teampräsidentschaften wurde die Möglichkeit von unterschiedlicher Vorsitzführung in den einzelnen Politikbereichen propagiert (beispielsweise Lamassoure). Justus Lipsius kritisiert diese Idee mit dem Argument, daß damit das Ziel der Kohärenz zwischen den Ressorts gefährdet wäre, und propagiert demgegenüber bloß eine gesonderte Präsidentschaft für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

(4) Eine weitere Gruppe von Konzepten empfiehlt die Ablösung des Rotationsprinzips durch

die Wahl der Ratspräsidentschaft (zum Beispiel Europäische Strukturkommission, Justus Lipsius). Der Herman-Bericht propagierte eine Wahl unter den Mitgliedstaaten, wobei die Stimmen nicht gewichtet würden und eine Fünf-Sechstel-Mehrheit erforderlich wäre. Nach diesem Vorschlag wäre eine Verlängerung der Amtszeit von einem Jahr auf insgesamt maximal drei Jahre möglich. Ludlow/Ersbøll stellen darüber·hinaus die Idee eines Mißtrauensvotums des Europäischen Parlaments gegenüber der Präsidentschaft zur Diskussion.

(5) Unabhängig von der internen Arbeitsweise des Rates wurden schließlich Überlegungen in Richtung einer eigenständigen, personifizierten Unionspräsidentschaft angestellt, um die Legitimität der Union gegenüber ihren Bürgern und Bürgerinnen zu stärken. Eine die Europäische Union nach außen vertretende Person (vergleichbar nationalen Staatsoberhäuptern) könnte demzufolge von einer Kammer aus Abgeordneten der mitgliedstaatlichen Parlamente (European Constitutional Group), vom Europäischen Parlament, oder aber direkt von den europäischen Bürgern und Bürgerinnen gewählt werden. Diese Vorschläge sind jedoch vereinzelt geblieben und werden wegen des ungeklärten Verhältnisses zur Ratspräsidentschaft scharf kritisiert.

Den weniger umstrittenen Reformvorschlägen können drei Grundgedanken entnommen werden: die gleichberechtigte Ausübung der Präsidentschaft im Team, das Wahlprinzip bzw. die Flexibilisierung des Rotationsprinzips, und die Verlängerung der Amtszeit. Aus unserer Sicht könnte die folgende Kombination dieser Ideen alle maßgeblichen Reformansprüche erfüllen: Drei Gruppen aus (derzeit) jeweils fünf Staaten könnten gebildet werden, welche die größten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien), die mittelgroßen (Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal, Schweden) beziehungsweise die kleinen Staaten (Österreich, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg) umfassen. Im Falle neuerlicher Erweiterungen könnte es notwendig werden, noch eine vierte oder gar fünfte Gruppe zu bilden, um ausgewogene Gruppengrößen sicherzustellen; hierbei könnten unter Umständen auch regionale Kriterien Berücksichtigung finden. Alle achtzehn Monate wählen die Gruppen unter sich einen Staat, der für die nächste Periode Mitglied der Teampräsidentschaft wird. Die drei (bzw. später vier oder fünf) Mitglieder des Teams teilen untereinander einvernehmlich die Portfolios, das heißt die federführende (aber nicht alleinige) Verantwortlichkeit und damit den Vorsitz in den einzelnen Fachministerräten auf. Im allgemeinen sollte die Außenvertretung durch das von der ersten Gruppe entsandte Mitglied primär wahrgenommen werden.

Dieses Modell würde eine Reihe der oben angesprochenen Probleme lösen: Zunächst wäre sichergestellt, daß jeweils ein großes (und daher oftmals für die internationale Interessenvertretung bestmöglich geeignetes) Land Teil des Teams wäre, ohne daß die kleineren Staaten von der Präsidentschaft und damit von der Mitwirkung an der Außenvertretung ausgeschlossen würden. Zweitens wäre das Erfordernis der Kohärenz erfüllt, da einerseits die Präsidentschaft durch ein Team mit gemeinsamer Gesamtkompetenz ausgeübt würde (die Verteilung der Portfolios dient praktischen Zwecken – grundsätzliche Entscheidungen sollten im Einvernehmen getroffen werden) und andererseits das Team für eine längere Zeit im Amt bliebe. Drittens eröffnete die Ersetzung des strikten Rotationsprinzips durch den Wahlvorgang (innerhalb der Gruppen) ein sinnvolles Maß an Flexibilität: Zwar ist anzunehmen, daß aufgrund der bisherigen Praxis und der konsensualen politischen Kultur im Rat de facto kein Mitglied über allzu lange Zeit von der Präsidentschaft ausgeschlossen würde. Die Wahl ermöglicht es jedoch, ein Land, das ansonsten „an der Reihe wäre", nicht zu wählen, wenn es in einer innenpolitischen Krise steckt, wenn umstrittene Neuwahlen anstehen oder wenn gerade eine instabile Minderheitsregierung im Amt ist. In all diesen Fällen ist die Europäische Union schlecht beraten, diesem Land die anspruchsvolle Aufgabe der Präsidentschaft zu übertragen. Ergänzend könnte sogar vorgesehen werden, daß auch während der achtzehn Monate Nachwahlen, etwa aus den genannten innenpolitischen Gründen, stattfinden könnten.

Die nationalen Parlamente im EU-System

Die Beziehungen der mitgliedstaatlichen Volksvertretungen zum EU-System haben in der Geschichte beachtliche Veränderungen erfahren. Bis 1979 war ja eine Personalunion von Abgeordneten aus den Mitgliedstaaten und den Mitgliedern des Europäischen Parlaments vorgesehen. Im Gegensatz zu dieser engstmöglichen Verbindung erfüllen die nationalen Parlamente heute für die europäische Politik vor allem im Rahmen der Ratifikation von Vertragsänderungen und der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht wichtige europarechtlich verankerte Funktionen. Entsprechend nationalen Regeln und Traditionen kommt dazu die politische Kontrolle über die jeweiligen Regierungsvertreter im EG-Ministerrat.

Seit 1983 erfolgte eine gewisse Stärkung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und seinen nationalen Äquivalenten durch regelmäßige Treffen der Parlamentspräsidenten, durch die Einrichtung einer Konferenz der Europaausschüsse der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) 1989, sowie durch die bislang einmalige Abhaltung einer gemeinsamen Konferenz aller europäischen Parlamente („Assises") im Zuge der Vorbereitung der Maastrichter Vertragskonferenz 1991. Die dem Unionsvertrag angeschlossenen Gemeinsamen Erklärungen N° 13 und 14 betonen die Bedeutung dieser Kontakte, regen deren Intensivierung an und fassen weitere Konferenzen der Parlamene ins Auge. Tendenziell kann heute von einem wieder dichter werdenden Kommunikationsnetz zwischen dem Europäischen und den nationalen Parlamenten gesprochen werden.

Der konkrete Einfluß der einzelnen nationalen Kammern auf die Europapolitik ist allerdings von Land zu Land sehr unterschiedlich. In Anlehnung an das ursprünglich „dänische Modell", wonach das auf EG-Ebene wahrgenommene Demokratiedefizit durch die Verstärkung des Einflusses der nationalen Parlamente auf das Verhalten der Regierungen im Ministerrat ausgeglichen werden soll, wurden jüngst etwa auch in der Bundesrepublik Deutschland und in den neuen Mitgliedstaaten spezifische verfassungsrechtliche Vorkehrungen mit dem gleichen Ziel getroffen.

Demgegenüber zielen einige Vorschläge der laufenden Reformdebatte darauf ab, die nationalen Parlamente auch unmittelbar in die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene einzubeziehen. Der Guéna-Bericht schlägt etwa vor, Vertreter und Vertreterinnen der nationalen Legislativen in einem Europäischen Senat Entscheidungsmacht in Fragen der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips und hinsichtlich der zweiten und dritten Säule der Union zu übertragen. Die European Constitutional Group fordert gar eine allgemein zuständige dritte Kammer für die Union, zusammengesetzt aus Abgesandten der mitgliedstaatlichen Parlamente.[19] Die meisten Diskussionsbeiträge argumentieren jedoch gegen eine vertraglich verankerte direkte Einbindung der nationalen Parlamente. So tritt etwa der Federal Trust Round Table für die Intensivierung der Zusammenarbeit der beiden parlamentarischen Ebenen in gemeinsamen Ausschüssen ein. Zu den Gegnern einer „dritten Kammer" gehören auch Ludlow/Ersbøll, Justus Lipsius, die Kommission, das Europäische Parlament, und – last but not least – die Konferenz der nationalen Europaausschüsse (COSAC).[20]

Das Konzept einer dritten[21] parlamentarischen Kammer für die Europäische Union erweist sich bei näherer Betrachtung aus mehreren Gründen als fragwürdig. Es würde kein Mehr an demokratischer Legitimität für die supranationale Ebene bringen, sondern höchstens eine vom Verfahren her unterschiedliche (Wahl auf nationaler statt auf EG-Ebene), im Prinzip jedoch gleichartige (nämlich in allgemeinen Wahlen bestimmte repräsentative) Vertretung der europäischen Bürger und Bürgerinnen bedeuten. Das schon aus dem Frühstadium der Integration bekannte Problem der Überlastung von Abgeordneten durch die gleichzeitige Ausübung zweier extrem anspruchsvoller Mandate würde sich heute in sogar verschärfter Form stellen. Daneben wäre der Konfliktfall zwischen zwei gleichermaßen direkt legitimierten Organen problematisch. Des weiteren müßte auch eine dritte, von ihren Proponenten zur Stärkung der nationalen Kontrolle über die europäische Ebene gedachte Kammer wohl nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden – ein direktes Überstimmtwerden scheint allerdings im Falle nationaler Parlamente politisch noch problematischer als bei Regierungen. Was schließlich den notwendigen Verhandlungsspielraum der einzelnen nationalen Abgeordneten in diesem neuen Gremium betrifft, so würden gleichartige Kontrollprobleme auftreten wie schon bisher gegenüber den Ministern und Ministerinnen im Rat. Angesichts der Tatsache, daß eine dritte Kammer das EU-System unvermeidlich auch noch komplexer, für die BürgerInnen intransparenter und kostspieliger gestalten würde, bleibt demgegenüber die Beibehaltung der vergleichsweise konsistenten bisherigen Aufgabenteilung zwischen einzelstaatlicher und europäischer Volksvertretung vorzuziehen: Die nationalen Parlamente kontrollieren die Rechtsetzung in ihrem Bereich, während das spezifisch dafür direkt gewählte Europäische Parlament die demokratische Kontrolle in der EG-Rechtsetzung ausübt (zu den hierin allerdings noch zu behebenden Mängeln siehe unten).

Angesichts der zunehmenden Popularität des sogenannten „dänischen Modells", also der Erteilung von parlamentarischen Verhandlungsmandaten an die Minister und Ministerinnen, und der ins Auge gefaßten neuerlichen Erweiterung der Union scheint jedoch eine bloße Fortschreibung des Status quo noch nicht ausreichend. Das demokratiepolitische Argument, die nur mittelbare Legitimation der Ländervertreter im Rat könne durch eine strenge politische Kontrolle und Rückbindung an ihre nationalen Parlamente wettgemacht werden, greift zwar formal nur im Falle von einstimmigen Entscheidungen. Trotzdem kann die politische Funktion eines solchen Systems auch im Fall der Möglichkeit des Überstimmtwerdens auf europäischer Ebene nicht vernachlässigt werden. Allerdings werden in der Praxis die engen Grenzen dieses Ansatzes anläßlich gängiger Phänomene der europäischen Politik offengelegt (zunehmende Komplexität der Materien, Zeitdruck, Marathonsitzungen, Paketverhandlungen). Sollte das „dänische Modell" jedoch trotzdem künftig in vielen oder gar in allen Mitgliedstaaten verwirklicht werden, so stünde dies auch in eklatantem Widerspruch zu dem Erfordernis, die Entscheidungsfähigkeit des europäischen Systems eher zu erhöhen als weiter zu vermindern.

Als Ausweg aus diesem Dilemma scheint ein Modell erforderlich, das bei weitestgehender Schonung der Funktionsweise und Autonomie der nationalen politischen Systeme (vor allem der Parlamente) zugleich nicht die Union in ihrer Effizienz beeinträchtigt. Eine dahingehende Möglichkeit wäre, statt der ex-ante-Rückbindung der Ratsmitglieder in politischen Detailfragen (durch strikte Verhandlungsmandate) eine effiziente ex-post-Kontrolle über Grundzüge der nationalen Position zu ermöglichen, während die parlamentarische Kontrolle über Einzelheiten der EG-Rechtsetzung grundsätzlich dem Europäischen Parlament zukommen sollte. In diesem Sinne könnte den nationalen Parlamenten eine Art „Notbremse"

gegenüber auf EG-Ebene gefällten Entscheidungen ermöglicht werden: Falls Ministerinnen und Minister außerhalb des in ihrem Parlament Konsensfähigen handeln, besteht bislang nur die Möglichkeit eines Mißtrauensantrags auf nationaler Ebene – was an der Verbindlichkeit der auf europäischer Ebene gefällten Entscheidung aber nichts mehr ändert. Demgegenüber könnte verankert werden, daß – etwa innerhalb von zwei Wochen nach einer Abstimmung im Rat – ein erfolgreicher Mißtrauensantrag mit der europarechtlichen Konsequenz ausgestattet würde, daß das von dem entlassenen Minister bzw. Ministerin abgegebene Votum für den Nachfolger bzw. Nachfolgerin neuerlich zur Disposition stünde[22]. Diese Möglichkeit wäre ein Schritt zur Realisierung einer effektiven, jedoch im Vergleich zur „dritten Kammer" eher gemeinschaftsverträglichen[23] politischen Grundsatzkontrolle der nationalen Parlamente (bzw. der nationalen Politik im allgemeinen) über die nur mittelbar legitimierten Ratsmitglieder. Selbstverständlich sollte diese Umstellung von einem ex-ante- auf ein ex-post-Kontrollsystem nur Zug um Zug mit der Verwirklichung einer effektiven politischen Kontrolle auf Unionsebene durch das Europäische Parlament vollzogen werden.

Die Reform des Mitentscheidungsverfahrens

Ein im voraus durch den Unionsvertrag selbst festgelegter Tagesordnungspunkt der Konferenz 1996 ist die Revision von Artikel 189 b EG-Vertrag. Obwohl die Berichte der beteiligten Organe hinsichtlich des Funktionierens des Mitentscheidungsverfahrens überwiegend positiv ausgefallen sind, wurden doch etliche Verbesserungsvorschläge eingebracht. Die detailliertesten Vorstellungen legte das Parlament vor. Es fordert insbesondere die Abschaffung jener Klausel, die es dem Rat ermöglicht nach einem Scheitern des Vermittlungsausschußverfahrens in dritter Lesung seinen ursprünglichen Gemeinsamen Standpunkt neuerlich zu beschließen. Andere Vorschläge des Parlaments beziehen sich auf die Verkürzung und Vereinfachung des Verfahrens im Falle einer offensichtlichen Übereinstimmung der beteiligten Organe; die Abschaffung des separaten Votums, mit welchem das Parlament gegebenenfalls seine Absicht bekanntgeben muß, den Gemeinsamen Standpunkt des Rates abzulehnen; die Stärkung der Rolle der Kommission im Vermittlungsausschuß; sowie die Harmonisierung der erforderlichen Mehrheiten und der diversen Fristen. Der Federal Trust Round Table und die Europäische Strukturkommission präsentierten ebenfalls vereinfachte Mitentscheidungsmodelle.

Darüber hinaus steht auch die Einführung eines einheitlichen Entscheidungsverfahrens, mit anderen Worten die Abschaffung bzw. starke Einschränkung aller alternativen Verfahren (vor allem Konsultations- und Zusammenarbeitsverfahren) zugunsten des Kodezisionsverfahrens zur Diskussion. Die Kommission begründet ihren Wunsch nach „radikaler Vereinfachung" damit, daß das aktuelle System unlogisch und inkonsistent sei und daß oftmals die Wahl der Kompetenzgrundlage für einen Rechtsakt weniger nach inhaltlichen als nach prozeduralen Gesichtspunkten getroffen werde. Sie fordert jedoch keine Anpassung der Verfahren in allen drei Säulen. Der Federal Trust Round Table, das Europäische Parlament und ähnlich schon der Herman-Bericht regen an, nur noch drei unterschiedliche Prozeduren vorzusehen – und kommen damit fast zur Forderung nach einem einheitlichen Legislativverfahren: Zustimmung in „konstitutionellen" Angelegenheiten, Konsultation im Bereich Außenpolitik und schließlich Mitentscheidung für alle anderen Materien. Justus Lipsius verlangt hingegen im wesentlichen bloß den Ersatz des Verfahrens der Zusammenarbeit durch das Mitentschei-

dungsmodell und erwähnt, daß das Zustimmungsverfahren nicht länger im gewöhnlichen Legislativprozeß vorkommen solle.[24] Die European Constitutional Group forciert ebenfalls ein einheitliches Entscheidungsverfahren, allerdings mit signifikanten Abweichungen von den aktuellen wie auch den sonstigen vertretenen Prozeduren, insbesondere hinsichtlich der Mehrheitserfordernisse im Rat nach Themenbereichen und der Beteiligung einer dritten (national-parlamentarischen) Kammer.

Wenngleich dieser Begriff kaum Verwendung findet, ist der Hintergrund der meisten Vereinheitlichungsvorschläge (etwa des Europäischen Parlaments) die Etablierung eines Zwei-Kammern-Systems auf europäischer Ebene. Das vom Herman-Bericht vorgeschlagene Entscheidungssystem würde diesen Namen jedenfalls verdienen, da es das Parlament und den Rat als die beiden Kammern eines föderalen Systems auf gleichen Fuß stellt. Die jüngsten Vorschläge des Europäischen Parlaments laufen ebenfalls darauf hinaus, während der Ministerrat und die Kommission in ihren Papieren mehr Zurückhaltung üben. Justus Lipsius und die Europäische Strukturkommission beantworten demgegenüber die Frage nach einem Zwei-Kammern-System eindeutig positiv. Beide berufen sich auf die demokratische Notwendigkeit der Erhöhung der Legitimität des supranationalen Entscheidungssystems angesichts der seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erheblich angewachsenen Kompetenzen.

Unter demokratiepolitischen Überlegungen wurde schon oben festgestellt, daß die nationalen Parlamente nur eine ergänzende Rolle bei der Erhöhung der demokratischen Legitimität der Union spielen können und daß daher das Europäische Parlament zu Recht im Zentrum demokratiepolitischer Reformbestrebungen steht. Seine weitere Aufwertung in Richtung lückenloser parlamentarischer Kontrolle über die europäische Rechtsetzung scheint aus dieser Sicht sinnvoll und konsequent. Darüber hinausgehende Fragen des adäquaten Gewichts der Staaten- gegenüber der Volkskammer in einem föderalen System sind demgegenüber abstrakt nicht endgültig zu entscheiden. Auch international stehen unter den zweiten Kammern von Bundesstaaten extrem schwache (beispielsweise der österreichische Bundesrat) vergleichsweise sehr einflußreichen (etwa dem US-Senat) gegenüber. Mangels überzeugender Theorien über das „richtige" Verhältnis zwischen dem (im engsten Sinne) demokratischen und dem föderalen Element scheint unter den gegebenen Bedingungen für die Union der Mittelweg am überzeugendsten, nämlich gleiches Gewicht für beide Kammern.

Daraus folgt, daß, erstens, im Mitentscheidungsverfahren die Ungleichgewichte zugunsten des Rates abgeschafft werden sollten; daß, zweitens, ein einheitliches, in allen legislativen Angelegenheiten der Union anzuwendendes Verfahren wünschenswert scheint (insbesondere auch in den Bereichen der Wirtschafts- und Währungsunion sowie Justiz und Inneres; auch im Bereich der Außenpolitik gibt es unseres Erachtens keine überzeugenden Gründe für eine Marginalisierung der demokratisch direkt legitimierten Kammer); drittens, daß das einheitliche Verfahren einem reformierten Kodezisionsverfahren entsprechen und nicht etwa dem Verfahren der Zustimmung gleichen sollte, wonach das Parlament eher verhindernde als Gestaltungsmacht besitzt; viertens, wäre das Mitentscheidungsverfahren im Ablauf zu vereinfachen.

Quoren im Ministerrat

Angesichts der mit dem 1. Januar 1995 erfolgten sowie vor allem der geplanten Erweiterungen auf in Zukunft möglicherweise bis zu 30 Mitglieder stellt sich der kommenden Regierungskonferenz die schwierige Frage nach der Anpassung der Abstimmungsquoren an die veränderten Rahmenbedingungen. Von den meisten Autoren und Autorinnen werden daher im Zuge der institutionellen Reformdebatte auch die Fragen nach einer Abschaffung der Einstimmigkeit im Rat und einer Reform der qualifizierten Mehrheit diskutiert.

(1) Obwohl die einstimmige Entscheidungsfindung nach einem Höhepunkt in den sechziger Jahren („Luxemburger Kompromiß" in der Folge der „Krise des Leeren Stuhls") de facto und de jure zunehmend zurückgedrängt wurde, sehen noch immer eine ganze Anzahl von Agenden der Union die Vetomöglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten vor.[25] Viele erblicken mittlerweile im Einstimmigkeitserfordernis das Haupthindernis auf dem Weg zu einer effizienteren Entscheidungsfindung der Union. Ein einstimmig entscheidender Ministerrat mit über zwanzig Mitgliedern wird als kaum mehr arbeitsfähig angesehen. Daher fordert etwa das Europäische Parlament die Beschränkung des Einstimmigkeitserfordernisses auf Vertragsänderungen, die subsidiäre Kompetenzbestimmung des Artikel 235 EG-Vertrag und andere „konstitutionelle Entscheidungen". Die Kommission fordert zwar keine radikale Ersetzung des Einstimmigkeitsprinzips, verweist jedoch auf den Mangel an Logik hinsichtlich der derzeit niedergelegten unterschiedlichen Erfordernisse. Charlemagne erwartet, daß in Verfassungsfragen (allerdings nicht in bezug auf bestimmte Ernennungen wie etwa jene des Kommissionspräsidenten), im Bereich der Außenpolitik sowie bei bestimmten Aspekten der justiziellen und innenpolitischen Zusammenarbeit jedenfalls weiterhin einstimmig entschieden werden wird. Im Gegensatz zur Forschungspolitik sieht er bei der Sozial- und Steuerpolitik große Schwierigkeiten für einen Wechsel zur qualifizierten Mehrheit. Einige, wie beispielsweise der Federal Trust Round Table, regen an, diese Reform weniger radikal anzugehen, indem für manche Bereiche anstelle der Einstimmigkeit eine sogenannte „very strong (oder: high) qualified majority", also eine besonders hoch-qualifizierte Mehrheit eingeführt werden könnte. Diese könnte das Erfordernis der Zustimmung von vier Fünftel oder gar von 90 Prozent der Mitgliedstaaten, eventuell in Kombination mit einem Bevölkerungskriterium (siehe unten (2)), sein (Justus Lipsius, Federal Trust Round Table). Die European Constitutional Group spricht in diesem Zusammenhang von „Quasi-Einstimmigkeit": die Zustimmung der Staaten mit einer Bevölkerung von weniger als drei Millionen wäre für das Zustandekommen einer Entscheidung nicht nötig.

Zur realpolitischen Durchsetzungsfähigkeit von einschlägigen Neuerungen könnte trotz vielfach angedeutetem politischen Widerstrebens letztlich die unleugbare Entscheidungsschwerfälligkeit einer weiter vergrößerten Union beitragen. Für jene Bereiche, in denen kein Kompromiß im Hinblick auf die qualifizierte Mehrheit nach bestehendem Muster erzielt werden kann, bietet sich (unter Umständen als Zwischenlösung) die Option der Ersetzung der Einstimmigkeit durch eine Form der „very strong qualified majority" an. Zwei Bereiche sind jedoch gesondert zu betrachten: Solange in Europa kein System der regionalen kollektiven Sicherheit im Sinne der Charta der Vereinten Nationen besteht, ist es aus der Sicht insbesondere der neutralen Staaten wohl nicht wünschenswert, die Vetomöglichkeit in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abzuschaffen. Als Alternative könnte allerdings die vertragliche Verankerung von Möglichkeiten eines opting out hinsichtlich der Implementierungsmaßnahmen von relevanten, mehrheitlich getroffenen Entscheidungen ins Auge gefaßt werden. Offensichtlich noch sensibler ist der Bereich der „konstitutionellen" Fragen: Soll in Zukunft für bislang vertragsverändernde Entscheidungen, also etwa die Aufnahme neuer Mitglieder bzw. kompetenz- und verfahrensrechtliche Fragen, auch in einer weiter vergrößerten Union noch die Zustimmung jedes einzelnen Landes erforderlich sein? Oder soll

etwa ein Bevölkerungskriterium (beispielsweise 90 Prozent der Bevölkerungszahl) eingeführt werden, bzw. eine „sehr hohe qualifizierte Mehrheit" ausreichen? Im Falle maßgeblicher Kompetenzverlagerungen wird hier die heikle Frage der Staatlichkeit der Union berührt. Wenngleich an diesem Punkt mit großer Wahrscheinlichkeit kaum realpolitische Durchsetzungschancen für innovative Vorschläge bestehen[26], sei doch angemerkt, daß eine zweigeteilte Lösung denkbar ist: Wo ein opting out überstimmter Mitglieder möglich ist, empfehlen sich jene Modelle, die unter dem Titel „variable Geometrie" ohnehin schon in breiter Diskussion stehen.[27] Wo es um die Aufnahme neuer Mitglieder, um kleinere Veränderungen bei den Entscheidungsverfahren (zum Beispiel Fristen), um die Anwendung von Artikel 235 EG-Vertrag oder etwa um die Wahl des Kommissionspräsidenten bzw. -präsidentin geht, könnte wiederum eine „sehr hohe qualifizierte Mehrheit" eingeführt werden. Damit könnten von einer überwältigenden Mehrheit gewollte Reformen und Entscheidungen nicht mehr blockiert werden, während zugleich die doch sehr hohen Anforderungen jegliche Leichtfertigkeit von vornherein unterbinden.

(2) Wie Charlemagne und Justus Lipsius anschaulich erklären, würde die Fortschreibung der bisherigen Stimmengewichtung im Rat nach den bislang und auch noch bei der jüngsten Erweiterungsrunde angewendeten Kriterien zu zwei unerwünschten Konsequenzen führen: eine Bevölkerungsminderheit von 47 Prozent könnte unter Umständen eine qualifizierte Mehrheit stellen, und die Gesamtheit der kleinen Staaten aus Ost- und Südeuropa könnte eine Sperrminorität bilden. Als Lösung werden zwei Wege präsentiert.

Die erste Methode besteht in der Ergänzung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit um das Prinzip der „doppelten Mehrheit": das bedeutet, daß nicht nur die „normale" qualifizierte Mehrheit erreicht werden müßte, sondern auch eine (einfache) Mehrheit der Bevölkerung; oder anders ausgedrückt, die Stimmen der Ratsmitglieder würden nicht nur wie gewohnt gewichtet, sondern parallel dazu auch mit dem prozentualen Anteil der jeweiligen Bevölkerung an der Gesamtpopulation der Union. Diese als Bourlanges/Lamers-Vorschlag bekannt gewordene Methode wird vom Federal Trust Round Table, Ludlow/Ersbøll und – mit gewissen Einschränkungen – auch vom Herman-Bericht vertreten. Im Gegensatz dazu argumentiert das Europäische Parlament, daß es selbst die Bevölkerung, der Ministerrat demgegenüber die Staaten repräsentiere, so daß ein Bevölkerungskriterium bei letzterem entbehrlich sei.

Wie Charlemagne richtig anmerkt, löst das vorgeschlagene Modell der doppelten Mehrheit lediglich das erste Paradox (qualifizierte „Mehrheit" durch nur 47 Prozent der Bevölkerung), während nur eine Neubewertung der aktuellen Stimmengewichtung auch das zweite Problem lösen könne, nämlich die Verhinderung einer Sperrminorität für die kleinen beitretenden Staaten. Dies wird auch von der Europäischen Strukturkommission so gesehen. Demgegenüber lehnt der Herman-Bericht die Gewichtung der Stimmen im herkömmlichen Sinne überhaupt ab und versteht beispielsweise den Begriff der „qualifizierten" Mehrheit im Sinne einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Staaten und der repräsentierten Bevölkerung. Im Ansatz ähnlich ist der Vorschlag der European Constitutional Group, allerdings liegen dort der Anwendung der unterschiedlichen Mehrheitserfordernisse als ideologisch zu bewertende Kriterien zugrunde (Begünstigung von Deregulierung, praktische Verhinderung einer politischen Steuerung des Marktes).

Unter der Prämisse, daß zukünftig ein sowohl demokratisches als auch föderales System angestrebt wird, gibt es (wie bereits erwähnt) unseres Erachtens keine abstrakt gültige Antwort auf alle Detailfragen der konkreten Ausgestaltung der Organe eines spezifischen politischen

Systems, deren innerer Funktionsweise und ihres Verhältnisses zueinander. Aus diesem Grund ist das in erster Linie vom Europäischen Parlament vorgebrachte Argument, daß im Ministerrat die Staaten und im Parlament die Bevölkerung repräsentiert werden sollten (Modell USA), nicht ausreichend. Lediglich hinsichtlich der Zusammensetzung des Parlaments selbst läßt sich aus unserer Sicht aus der Tatsache, daß dieses Organ direkt gewählt ist und es daneben noch eine Staatenkammer gibt, aus Verhältnismäßigkeitsgründen argumentieren, daß das Europäische Parlament dem demokratischen Ideal bestmöglich entsprechen sollte; das heißt das Gewicht der Stimmen der Wähler sollte annähernd gleich sein („one person – one vote"). Nicht aus föderalismustheoretischen, sondern aus genuin demokratiepolitischen Erwägungen sollte dieses Prinzip jedoch insoweit eingeschränkt werden, als eine Mindestanzahl von Abgeordneten (beispielsweise drei) auch für die kleinsten Staaten zu gewährleisten ist, um eine annähernd adäquate Vertretung des politischen Spektrums zu garantieren.

Mit Blick auf die hier diskutierte Frage einer Reform der qualifizierten Mehrheit kann aus den obigen Überlegungen die Idee der „doppelten Mehrheit" in Kombination mit einer Neubewertung der Stimmgewichte unterstützt werden. Allerdings sollte dies lediglich insoweit erfolgen als damit – aus realpolitischen Gründen – die erwähnten Anomalien vermieden werden, während die Funktion des Rates als Staatenkammer und daher mit einer starken Übergewichtung der kleineren Staaten erhalten bleiben sollte.

Schlußbemerkung

Die hier präsentierten zentralen Themen der EU-Institutionenreform machen deutlich, daß zumindest die aktuelle Diskussion im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996 wesentliche Verbesserungen zum Gegenstand hat: mit der Präsidentschaft, der demokratischen Repräsentation, dem Verfahrensablauf und Quoren sind die grundlegenden Dimensionen des politischen Systems der Union angesprochen. Darüber hinaus kann die Forderung nach einer Abkehr vom demokratiepolitischen „muddling through" als ein wesentliches Anliegen der zahlreichen Expertenbeiträge bezeichnet werden.[28]

Im Lichte der altbekannten Kontroverse um große Sprünge („saut qualitatif") versus kleine Schritte („incrementalism") belegen die oben diskutierten Vorschläge zur Institutionenreform dennoch, daß in zentralen Bereichen bedeutende Verbesserungen schon durch relativ pragmatische oder zumindest nicht wirklich revolutionäre Veränderungen erreicht werden könnten. Womit sich die vielfach kritisierte „Politik der kleinen Schritte" – entschieden verfolgt – letzten Endes doch noch als erfolgreiche Strategie zur Durchsetzung einer demokratischen und funktionsfähigen Union erweisen könnte.

Anmerkungen

* Für wertvolle Hinweise möchten wir uns bei den anonymen Begutachtern und Begutachterinnen herzlich bedanken.

1. Für einen Überblick vgl. Robert Toulemon, Kerneuropa – Deutsch-französische Aktionsgemeinschaft in Sicht?, in: integration 2 (1995), S. 61–67; Otto Schmuck, Die EU-Regierungskonferenz 1996: Zum Stand der Reformdebatte, in: ingetration 2(1995), S. 68–75; Fritz Franzmeyer, Osterweiterung, Kerneuropa, Währungsunion – Zentrale Weichenstellungen in der Integrationspolitik, in: integration 3 (1995), S. 125–132; Mathias Jopp, Die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – institutionelle Vorschläge und ihre Realisierungschancen, in: integration 3 (1995), S. 133–143.
2. Auf verschiedene andere interessante Fragen wie etwa die Zusammensetzung des Europäischen Par

laments, dessen Einfluß auf wichtige Ernennungen auf EG-Ebene, die Anzahl der Kommissionsmitglieder, die Zukunft des Regionalausschusses, die Bestimmungen über die Gerichtshöfe, das Initiativmonopol der Kommission, die Komitologie, die Transparenz der Ratsverhandlungen und die Umsetzung des EG-Rechts können wir daher nicht eingehen. Zu den „strukturellen" wie auch allen hier ausgesparten institutionellen und Verfahrensfragen siehe jedoch unseren umfassenden Forschungsbericht an das österreichische Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Juli 1995), der im Oktober 1995 unter dem Titel „European Union: Democratic Perspectives After 1996" als Band 13 der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien im Service-Fachverlag erschienen ist.

3. SEK (95) 731 endg.
4. PE Dok. 190.441, basierend auf Bericht A4-0102/95 vom 4. 5. 1995 des Institutionellen Ausschusses.
5. PE 203.601/endg. 2 – A3-0064/94.
6. Dok. 5082/1/95. Wir zitieren von einer früheren Version, die als Dok. SN 1821/95 OR F am 14. 3. 1995 in Umlauf gesetzt wurde.
7. „Bericht des Gerichtshofs über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrages über die Europäische Union" vom Mai 1995, „Beitrag des Gerichts Erster Instanz im Hinblick auf die Regierungskonferenz" vom 17. 5. 1995.
8. „Stellungnahme zu der Revision des Vertrages über die Europäische Union", CdR 136/95 (SP) HB/M/CW/R/ms vom 20. 4. 1995.
9. „Die Regierungskonferenz 1996 – Die Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses", CES 273/95 fin F/NF/hm vom 4. 5. 1995.
10. „A Proposal for a European Constitution", Report by the ECG, Dezember 1993.
11. Werner Weidenfeld (Hrsg.), Reformprogramm für die Europäische Union – Strategien und Optionen für Europa.
12. In: CEPS Special Report N° 6 „Preparing for 1996 and a Larger European Union: Principles and Priorities", Brüssel 1995.
13. „L'Équilibre entre les États membres", in: Volume in honour of Niels Ersbøll, Brüssel, Oktober 1994, S. 56–80.
14. Erschienen in: European Law Journal 3/1995 und Revue Trimestrielle de Droit européen 2/1995.
15. Federal Trust Papers N° 3, Juni 1995. Der Hauptautor war John Pinder, unterstützt von David Martin, MdEP, Karel De Gucht und Andrew Duff.
16. Rapport d'information n° 224, deuxième session extraordinaire 1994–1995, Berichterstatter: Yves Guéna.
17. Um den Anmerkungsappart nicht zu überlasten, werden im anschließenden Text die Belegstellen in den genannten Beiträgen nicht genau zitiert, sondern lediglich auf die oben in Kursiv-Schrift gesetzten Autoren und Autorinnen hingewiesen; siehe jedoch Falkner/Nentwich, a.a.O.
18. Agence Europe, 1. 2. 1995, S. 2.
19. Siehe auch Philipp Séguin, Präsident der französischen Nationalversammlung, zitiert nach Agence Europe, 8. 12. 1994, S. 5.
20. Siehe Kommissionsbericht, SEK (95) 731, S. 16. Auch in der Reflexionsgruppe zeichnet sich mittlerweile Übereinstimmung gegen eine dritte Kammer ab, Progress Report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 IGC, SN 509/1/95 rev. 1 (REFLEX 10), Madrid, 1. September 1995, S. 10.
21. Die völlige Abschaffung des Einflusses der Regierungen über den Rat (also das Zwei-Kammern-System mit Europäischem Parlament und einer Kammer aus nationalen Parlamentariern und Parlamentarierinnen) scheidet unseres Erachtens aus realpolitischen Gründen unter den ernsthaft zu erörternden Überlegungen aus.
22. Demgegenüber liegt bislang die Entscheidung darüber, ob das in der Geschäftsordnung des Rates verankerte „vote ad referendum" zur Anwendung kommt, gerade wiederum bei den Ratsmitgliedern. Nehmen diese die Möglichkeit, zugunsten der Rücksprache mit ihrem politischen System ein vorerst noch reversibles Votum abzugeben, nicht in Anspruch (was den Normalfall darstellt), so ist dies nicht mehr rückgängig zu machen.
23. Weil Ministerabberufungen eine beträchtliche Hürde darstellen und das Votum des einzelnen Mitglieds auch keineswegs immer das Gesamtergebnis ändert, wäre wohl keine konstante Störung des politischen Ablaufs auf Unionsebene zu befürchten.
24. Diese Veränderung beträfe vor allem Entscheidungen in Hinblick auf Unionsbürgerschaft, Strukturfonds und internationale Abkommen.
25. Vgl. die aufschlußreiche und lange Liste, die die Kommission in ihrem Bericht zusammengestellt hat: Anhang 7 zu SEK(95) 731.
26. Der jüngst veröffentlichte Zwischenbericht der Reflexionsgruppe spricht von Konsens hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Einstimmigkeitserfordernisses für Änderungen des Primärrechtes, Progress Report, a.a.O., S. 11.
27. Siehe dazu ausführlich den Abschnitt „Flexibility Within Unity" in: Falkner und Nentwich, a.a.O., vgl. auch Toulemon, a.a.O.
28. Die aufmerksame Lektüre des Zwischenberichts der Reflexionsgruppe ergibt allerdings, daß sich für die meisten der hier diskutierten Themenbereiche zumindest bislang kein politischer Konsens für weitgehende Veränderungen des Status quo abzeichnet (Progress Report, a.a.O.)

8th International Conference Revue Politiques et Management Public

The Europeanization of Public Policies
European Union policies and public management

Paris, 20. – 21. June 1996

Call for papers

Since the Single European Market Act came into operation, policies at European level have undergone spectacular growth and now effect practically all fields of public action. This conference aims at contributing to ongoing reflection on the emergence of the „European space for public policy" which today constitutes one of the major issues for both policy analysis and public management. Its object is the study of the impact of the transformation of the European Union upon the way public policies are formulated and implemented in Europe. Given the theme of this conference, papers could be presented in French or in English. Papers are sought from persons likely to treat one of the following subjects:

I. The Actors and Processes involved in EU Policies: (1) The European Commission: still a little-known actor (2) The Council of Ministers, COREPER and working groups. (3) The role of experts and comitologie. (4) Agenda-setting and forms of representation. (5) The problem of accountability and legitimizing European Policies. (6) The European public service. (7) The evaluation of EU policies.

II. EU Policies and the Europeanization of National Policies: (1) Policy convergence or maintenance of national styles? The adaption of national administrations to the policies and context of European Union. (3) The implementation of European policies. (4) European and national law. (5) Cooperation and competition between national administrations. (6) What future is there for public services in Europe?

III. Infranational Public Policies and Local Actors in a European Context: (1) The EU's structural policies. (2) Europe and its territories.

Persons wishing to present a paper to this conference should submit a summary of the proposals not exceeding two pages of type-script before the **20th of November, 1995** (this summary needs to specify the theme(s) that will be treated, the key points to be developed and the scientific methodologies used).

Proposals should be sent to:

Revue Politiques et Management Public
23 rue de la Glacière – 75013 Paris
Tél.: (1) 42.31.18.61 – Fax: (1) 43.31.81.36

Forschungslandschaft europäische Integration: Bericht zur Fourth Biennial International Conference der ECSA-USA

Jedes zweite Jahr veranstaltet die European Community Studies Association (ECSA) der USA eine internationale Konferenz. 1995 fand die mittlerweile vierte Tagung dieser Art statt und entpuppte sich als integrationswissenschaftliches Treffen der Superlative. „Big names", „very big names" und eine Vielzahl aufstrebender Wissenschaftler vor allem aus den USA, Kanada und Europa versammelten sich vom 11. bis 14. Mai im idyllischen Städtchen Charleston (South Carolina), um „the state of the art" der Disziplin zu erörtern.

Dabei erwies sich der internationale, interdisziplinäre und intergenerationelle Diskurs als besonders fruchtbar. An praktische Grenzen stieß der wissenschaftliche Austausch lediglich durch die Vielzahl der gezwungenermaßen nebeneinander stattfindenden Arbeitsgruppen (fast 60!) und die extreme Vielfalt der Panel- und Einzelthemen (ca. 190 Arbeiten wurden präsentiert). Die begrüßenswerte Entscheidung des Organisationsteams, trotz der unerwartet hohen Zahl von eingereichten Themen einen sehr großen Anteil zu akzeptieren, wurde sinnvollerweise durch einige Plenarveranstaltungen mit sektorübergreifenden Themen ergänzt. Selbstverständlich gaben auch die für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen organisierten gesellschaftlichen Ereignisse am Rande der Konferenz (beispielsweise ein Empfang auf Einladung von Blackwell Publishers, des Journal of Common Market Studies und der University Association for Contemporary European Studies) willkommene Gelegenheit, sich im Austausch mit manchen der über 400 Teilnehmer und Teilnehmerinnen einen gewissen Überblick über die Gesamtveranstaltung zu erarbeiten.

Fourth Biennial International Conference European Community Studies Association

Charleston, South Carolina
11.–14. Mai 1995

Session A

- A-1 Transnational Social Policy in Multi-Tiered Systems: The Case of the European Union
- A-2 The Challenge of Enlargement
- A-3 The European Monetary system: Crisis and Aftermath
- A-4 Roundtable on Modeling the European Union: Reports from the Classroom
- A-5 New Directions in EU/US Business Relations
- A-6 Federalism: The Applicability of National Models

Session B

- B-1 Money Talks? Germany in the New Europe
- B-2 The Europeanization of Conflict: Social Movement Perspectives
- B-3 European Security Policy after Maastricht
- B-4 Public Opinion and European Integration
- B-5 Recent Research on the Origins of the European Communities: National Policy-Making and Alternative Forms of Integration During the 1950's
- B-6 Cultural Frontiers: Approaches in Anthropology and Geography to a Changing Europe

Session C

- C-1 The European Union: State Centric, Federal, or Multi-Level Polity
- C-2 Economic and Monetary Union After Maastricht
- C-3 Achievements and Setbacks: The European Union and the Visegrád-States, 1988–1995
- C-4 Sovereignty, Interest Groups and Environmental Policy in the EU
- C-5 Toward a European Transportation Policy?

Plenary Session I:
The US-EU Relations Project Address
ECSA Luncheon: The Emergence of Europe

Transatlantische Beziehungen

Im Rahmen der Plenarveranstaltungen wurde das mittlerweile abgeschlossene zweite „Biennial Project on United States – European Union Relations Project" vorgestellt. Ein Spezifikum dieser Projektreihe von ECSA ist die besonders breite Diskussion verschiedener Arbeitsversionen mit Politikern im jeweiligen Bereich. *Miles Kahler* (Council on Foreign Relations und University of California San Diego) beschäftigte sich dabei mit der Frage, ob alternative Entwicklungen in der Herausbildung regionaler Beziehungen und Institutionen auf beiden Seiten des Atlantiks die Zukunft der transatlantischen Beziehungen beeinflussen. Kahler argumentierte, daß die USA mittlerweile eine Regionalstrategie in Ergänzung ihrer traditionellen multilateralen Perspektive entwickelt hätten. Dies und die erwogene institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Union würden signifikante Implikationen für die transatlantischen Beziehungen bergen. Die Ergebnisse des Projekts werden in Form von Szenarien als gemeinsame Buchpublikation von ECSA und dem Council on Foreign Relations unter dem Titel „Regional Futures and Transatlantic Economic Relations" Ende September erscheinen.

Anläßlich eines „ECSA Luncheon" erläuterte der ehemalige schwedische Premierminister *Carl Bildt* seine Überlegungen bezüglich „The Emergence of a New Europe". Er betonte die historische Bedeutung des Erweiterungsprozesses für die Zukunft der Europäischen Union, insbesondere im Hinblick auf deren Handlungsfähigkeit angesichts des noch immer beträchtlichen Potentials an politischer Instabilität im ehemaligen Ostblock.

Stand der Theoriediskussion

Den integrationswissenschaftlichen Höhepunkt unter den Plenarveranstaltungen stellt die theoretische Debatte über „The Road To and From Maastricht" dar. Unter dem Vorsitz von *David Cameron* (Yale University) gaben *Brigid Laffan* (University College Dublin), *Andrew Moravcsik* (Harvard Center for European Studies), *Alberta Sbragia* (University of Pittsburgh), *Philippe Schmitter* (Stanford University), *Helen Wallace* (Sussex European Institute) und *Wolfgang Wessels* (Universität zu Köln) Einleitungsstatements ab. Nicht ganz unerwartet wurde im Rahmen der sehr breit gefächerten Diskussion über die zunehmende Fusion der Gestaltungspotentiale der westeuropäischen Staaten (Wessels) und die

Session D

- D-1 Roundtable on „What happened to Pillar Two of the Maastricht Treaty?: Retrospective on CFSP's First Eighteen Months"
- D-2 EU Enlargements – Past, Present & Future – Institutions, and Decision-Making
- D-3 Variable Geometry and Governance of the EU
- D-4 Subsidiarity in EU Policymaking
- D-5 Environmental Policy in the EU

Session E

- E-1 Roundtable on Policymaking in the EC/EU
- E-2 Germany in the European Union: First Among Equals?
- E-3 Enlarging the Union: Theories, Issues and Themes
- E-4 The External Impact of European Integration: US-EU Trade Relations and Negotiations
- E-5 Regions and Regionalism: Development, Cooperation, Conflict, Empirical Issues, and Implications for Theory
- E-6 The Development of High Technology in the EU

Session F

- F-1 The Delors Commission
- F-2 Policymaking and the Process of European Integration
- F-3 Germany and Economic and Monetary Union
- F-4 The EU and East Asia
- F-5 Enlargement to the East: Trade, Investments, and Politics

Plenary Session II: The Road to and From Maastricht: The Theoretical Debate

Session G

- G-1 The EU and the Strength of Member States: A Debate
- G-2 The European Commission: Dealing with Change
- G-3 The Nordic Enlargement
- G-4 New Legal Dynamics in the European Union: Evolving Institutional Structures

durch die Politikverflechtung entstehenden Legitimitätsprobleme (Laffan, Schmitter) auch einmal mehr der Disput rund um die Frage Intergouvernementalismus versus Neo-Funktionalismus angeschnitten. Zwar wurde eingeworfen, daß gerade das Spannungsfeld zwischen diesen beiden Polen die wissenschaftliche Auseinandersetzung bereichere und demgegenüber ein einheitlich akzeptierter Theorieansatz als langweilig empfunden werden könnte (Wallace). Dennoch sei es begrüßenswert, daß mittlerweile eine „moderne" Variante der altbekannten Kontroverse an Aktualität gewonnen zu haben scheint. Es zeichnete sich zumindest ein gewisser Konsens dahingehend ab, daß in künftigen Arbeiten nicht mehr so sehr auf eine allfällige Exklusivität, sondern eher auf Spezifika der Komplementarität beider Phänomene im Rahmen der europäischen Integration einzugehen sei. Die Akzente werden dabei sicherlich unterschiedlich bleiben: Während etwa Sbragia betonte, daß in föderalen Systemen die Konvergenz von Politiken oftmals auch ohne Einmischung der Bundesebene infolge systematischer Kooperation der untergeordneten Einheiten und nicht-staatlicher Akteure gewährleistet werde, betonte Moravcsik, daß als funktionalistische „spill-overs" betrachtete Phänomene vielfach nur auf veränderten Präferenzen entscheidungsrelevanter Regierungsvertreter und -vertreterinnen beruhen könnten.

Arbeitskreise: Zur Theoriebildung

Auch innerhalb der in den Panels erörterten Themen stellten theoretische Fragen die größte Gruppe dar. So wurde etwa die Anwendbarkeit nationaler Föderalismus-Modelle im Hinblick auf das politische System der Europäischen Union diskutiert (A-6). *Wolfgang J. Luthardt* (Freie Universität Berlin) argumentierte, das föderale Prinzip biete Erklärungspotentiale in bezug auf relevante interne Entwicklungen und die Dynamik auf europäischer Ebene. Besonders die Analyse der deutschen und des schweizer Modells sei vielversprechend. *Madeleine O. Hosli* (European Institute of Public Administration) widmete sich den Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips aus der Perspektive des „rational choice"-Ansatzes. Die Verbindung zwischen

G-5 The Evolution of Rules for a Single European Market
G-6 Party Politics in the European Union

Session H
H-1 The Evolution of the European Parliament
H-2 Understanding Industry in the European Union: Practice, Theory and Prognosis
H-3 The EU in the International System
H-4 Immigration, National Identity, and Civic Tolerance
H-5 The Impact of EC Policy on its Member States: Implications for Theory
H-6 Moveable Feast? Capital Exit, Investment, and Firm Behaviour in the EU

Session J
J-1 Roundtable on the European Union and the War in Former Yugoslavia
J-2 The European Court of Justice and the Member States
J-3 Regionalist Parties and the European Political Party System
J-4 Citizenship, Identity, and the Transformation of Europe
J-5 The European Union as a Multicultural Society: Implications for Employment and Immigration Policy
J-6 Turkey and the EU: The Consequences of Non-Membership

Session K
K-1 Democracy at Risk: The EU and National Policymaking
K-2 The New Populism: Radical Right Parties in Europe
K-3 Formal and Informal Agenda Setting in the EU
K-4 International Migration, National Identity and the EU
K-5 Regulatory Regimes in the Pharmaceutical, Health Technology and Bio-Industries: Changing Boundaries of State, Markets and Community
K-6 Issues of Growth and Development in Mediterranean Europe

institutionellen Faktoren und materiellem Politik-Output wird dabei ins Zentrum gestellt: Angesichts zu erwartender Rückwirkungen auf Mitgliedstaaten und subnationale Akteure durch die Allokation von Entscheidungsmacht auf den niedrigeren Ebenen seien öffentliche Güter und bestmögliche Politikergebnisse oftmals nur dann zu sichern, wenn Gefahren einer Schädigung des Allgemeinwohls etwa durch „free riding" abgewendet würden. Eine unter dem Motto „Subsidiarität" stattfindende Neuverteilung der Kompetenzen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten könnte zu einem administrativen und ökonomischen Wettbewerb zwischen nationalen Regelungen innerhalb des einheitlichen Binnenmarktes führen. Der Beitrag von *Christopher K. Ansell, Keith Darden* und *Craig Parsons (University of California-Berkeley)* über duale Netzwerke in der Europäischen Union studierte die Beziehungen zwischen den Politikakteuren auf allen drei Ebenen (supranational, national und subnational). Die Dualität der Beziehungsgeflechte erlaube es jedem einzelnen Akteur, jeweils zwei Beziehungen gegeneinander auszuspielen, was die Autonomie aller im Mehrebenensystem erhöhe. Diese strukturelle Balance trage insgesamt zu einer stabilen Konstellation bei, in der wichtige Funktionen für alle drei Ebenen des (quasi-föderalen) Systems erhalten blieben.

Im Arbeitskreis C-1 wurden föderale Modelle mit staatszentrierten und Mehrebenen-Modellen verglichen. *Jeffrey Lewis* (University of Wisconsin, Madison) beschrieb die Europäische Union als „multiperspectival polity". Mittlerweile würden die Mitgliedstaaten die Konstruktion ihrer Identität und die Definition ihrer Interessen auf durch die Integration geprägte Art durchführen. Die Union sei daher mehr als ein kollektives Entscheidungssystem, nämlich „a collectivity acting as a singularity". *Liesbet Hooghe* (University of Toronto) charakterisierte die Praxis der Union als ein Mehrebenensystem, beruhend auf dem Vergleich der Aussagekraft dieses Ansatzes mit staatszentrierten sowie supranationalen Modellen im Bereich der Beteiligung subnationaler Akteure.

Auch das Konzept der variablen Geometrie wurde in bezug auf das Regierungssystem der Union geprüft (D-3). *Sieglinde Gstöhl* (Graduate Institute of International Studies, Genf) sieht diesbezügliche Lücken in der Integrationstheorie und argumentierte, daß angesichts der sich immer stärker unterscheidenden Voraussetzungen der Beitrittskandidaten die Forderung der Union nach Übernahme des gesamten aquis communautaire wohl nicht aufrechtzuerhalten sei. *Carla Cattaneo* und *Dario Velo* (beide Università degli studi di Pavia) verfolgten die realen Verhältnisse sowie die diversen Begriffe im Bereich der variablen Geometrie (Europe à la carte, multiple speed Europe etc.) durch die Geschichte der europäischen Integration. *Katja Weber* (Lehigh University) versuchte anhand der jüngeren Integrationsfortschritte (Einheitliche Europäische Akte und Maastricher Vertrag) eine autonome und auf Interessen basierende Erklärung für die Herausbildung kooperativer Regierungsstrukturen zu bieten: Während die klassische Hypothese, daß das Streben nach „economies of scale" zu größeren Einheiten führe, eher die Ausdehnung von Regimen als deren Verbindlichkeit erkläre, baut sie auf der ökonomischen Erklärung für die entstehende „hierarchy amidst market anarchy", nämlich der Reduktion von Transaktionskosten, auf. Auch *David Levi-Four* (London School of Economics) stellte einen Bezug zu ökonomischen Ansätzen her. Er vermißt die Auseinandersetzung mit den politischen Ökonomien von Liberalismus, Sozialismus und Nationalismus im Rahmen der Integrationstheorie, und stellte deren subtilen Aufbau auf liberalen Annahmen über Interdependenz, Nationalismus und die wirtschaftliche Rolle des Staates zur Diskussion.

Unter dem Titel „The Transformation of Governance in the European Union" stellte der vielfältige und theoretisch fundierte Beitrag von *Markus Jachtenfuchs* und *Beate Kohler-Koch* (beide Universität Mannheim) sowohl allgemeinere Fragen einer generellen Veränderung von Staatlichkeit (die auf zunehmende funktionale Differenzierung und Internationalisierung im allgemeinen sowie auf die Auflösung von normativen und sozialen Strukturen zurückzuführen sei) als auch spezifische Problemstellungen im Rahmen der europäischen Integration (vor allem das Thema legitimen Regierens auf europäischer Ebene) zur Diskussion. Die Veränderungen von „governance" in der Europäischen Union lassen sich insgesamt an drei Entwicklungen festmachen: Veränderungen bezüglich Handlungskapa-

zität und Verantwortlichkeit der Politik, Wandlungen in den politischen Strukturen und Prozessen und schließlich Veränderung von Staatlichkeit als Organisationsprinzip im allgemeinen (vgl. oben). In diesem Zusammenhang sei auch auf den im Herbst in Herausgeberschaft der genannten Autoren erscheinenden Sammelband „Europäische Integration", Opladen: Leske & Budrich, hingewiesen.

Policymaking

Auch der „Roundtable on Policymaking in the EC/EU" mit *Helen Wallace, David Allen* (Loughborough University), *Brigid Laffan* und *Donald Puchala* (E-1) bot einen Überblick über eine Neuerscheinung dieses Herbstes, nämlich die dritte und komplett überarbeitete Auflage des von Wallace, Wallace und Webb herausgegebenen Klassikers „Policymaking in the European Community".

Unter dem Titel „Policymaking and the Process of European Integration" (F-2) wurden unter anderem supranationale, korporatistische sowie partizipatorische Elemente im Integrationsprozeß beleuchtet. *Laura Cram* (University of Strathclyde) betonte die entscheidende Rolle der supranationalen Institutionen (vor allem der Kommission) im politischen Alltagsgeschäft der Union. Diese prägten die Präferenzen der Regierungen auch in bezug auf die dann formal intergouvernemental ablaufenden geschichtsträchtigen Verfassungsentscheidungen. Die Einbeziehung der Bürger und Bürgerinnen in die EG-Entscheidungsfindung stand im Zentrum des Beitrags von *Michael Nentwich* (University of Essex und Wirtschaftsuniversität Wien). Wenngleich seit Maastricht ein Trend in Richtung Bürgerbeteiligung zumindest auf Diskursebene festzustellen sei, blieben die konkreten Partizipationschancen bislang doch auf überwiegend indirekte und unverbindliche, meist auch informelle Kanäle beschränkt. Während politikwissenschaftliche Beiträge traditionell davon ausgingen, daß auf EG-Ebene keine relevanten Ansätze zu korporatistischen Politikmustern festzustellen seien, argumentierte *Gerda Falkner* (University of Essex und Universität Wien) anhand des sozialpolitischen Abkommens aller Mitgliedstaaten außer Großbritannien, daß seit dem Maastrichter Vertrag zumindest für diesen Bereich signifikante Entwicklungen in Richtung Korporatismus feststellbar seien. Von den nunmehr primärrechtlich verankerten Beteiligungsrechten für die „Sozialpartner" (zweifache Anhörung vor Verabschiedung von Kommissionsvorschlägen, potentielle Übernahme der Rechtsetzung) gingen nicht zuletzt auch beträchtliche Entwicklungsimpulse für die Struktur der Interessenvertretung auf europäischer Ebene aus.

Nationale politische Systeme im Integrationsprozeß

Mehrere Workshops befaßten sich mit der Frage nach dem Einfluß der Europäischen Union auf die politischen Systeme ihrer Mitgliedstaaten. Dabei standen das verbliebene Gewicht der nationalen Regierungen (G-1), die Auswirkungen der EG-Politik auf jene der Mitgliedstaaten (H-5) beziehungsweise die resultierende demokratiepolitische Problematik (K-1) im Vordergrund. Leider wurden in diesem Falle kaum Papers zur Verfügung gestellt.

Die löbliche Ausnahme bot *Vivien A. Schmidt* (University of Massachusetts) mit ihrem Beitrag „Democracy at Risk? The Impact of European Integration on National Patterns of Policymaking". Schmidt geht dabei zunächst auf die prinzipielle Unterordnung diverser nationaler Institutionen (Ministerien, Gerichte, Normungsgremien usw.) unter einschlägige europäische Institutionen ein. In der Folge kommt sie jedoch bei der Prüfung konkreter Auswirkungen der Integration zu dem Ergebnis, daß die unterschiedlichen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie jeweils spezifische Faktoren wie Größe, institutionelles System, Kultur, Geschichte, Wirtschaftsstruktur und Wettbewerbsfähigkeit dazu beigetragen hätten, daß die Gestaltungspotentiale der kleinen Mitgliedstaaten am stärksten vom Integrationsprozeß berührt wurden, während die Bundesrepublik, Großbritannien und Italien (wenngleich aus unterschiedlichen Gründen) am wenigsten beeinflußt worden seien.

Auf dem Weg zu einem europäischen Parteiensystem?

Die Rolle politischer Parteien im Integrationsprozeß wurde von zwei Arbeitskreisen beleuchtet. Im Rahmen der Präsentation einer Forschungsgruppe im Bereich „Party Politics and European Union" (G-6) wurde ein insgesamt positives Bild in bezug auf den zunehmenden Einfluß der europäischen Parteienverbände im Integrationsprozeß geworfen. So betonte etwa *Simon Hix* (European University Institute), daß mittlerweile die nationalen Parteiführer und -führerinnen eine zunehmend maßgebliche Rolle in der Organisation der Tagungen des Europäischen Rates ausüben. Die diesen vorangehenden Treffen der Parteienföderationen seien heute stets prominent besetzt – und fallweise durchaus einflußreich, wie auch der Insider *Peter Brown-Pappamikail* (Sekretariat der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament) berichtet: So soll das grüne Licht für die EFTA-Erweiterungsrunde erst nach einer heftigen Auseinandersetzung auf einem sozialdemokratischen Gipfel (nämlich zwischen Spaniens Premier Gonzales und Österreichs Bundeskanzler Vranitzky) gegeben worden sein. Brown-Pappamikail ging sogar davon aus, daß die politischen Parteien einen profunden Einfluß auf die Regierungskonferenz 1996 sowie auf die Entwicklung in manchen Politikbereichen (sein Beispiel waren Beschäftigungsinitiativen) ausüben könnten. Auch *Robert Ladrech* (Saint Mary's College, Notre Dame) meinte, die Legitimitätskrise der Union nach Maastricht könne von den europäischen Parteien dazu genützt werden, durch die Präsentation rivalisierender sozio-ökonomischer Programme zu unabhängigen Variablen in der supranationalen Politik zu werden. Demgegenüber zeigte sich *Joanne Bay Brzinski* (Emory University), die über Parteipolitik im Europäischen Parlament in komparativem Kontext referierte, wesentlich skeptischer: Sie stellte bedeutende Unterschiede in den institutionellen Rahmenbedingungen zwischen dem Europäischen Parlament auf der einen Seite beziehungsweise sowohl nationalen europäischen als auch den US-amerikanischen Parteien auf der anderen Seite fest (beispielsweise in bezug auf die Ressourcenabhängigkeit), und brachte sie mit Spezifika des Alltags im Europäischen Parlament in Verbindung. Sie unterstrich vor allem die Tatsache, daß die Auswahl der Kandidaten und Kandidatinnen für die Wahlen zum Europäischen Parlament noch immer auf nationaler Ebene und die Bildung der Fraktionen erst ex post erfolgten. Auch seien besondere Leistungen eines Mitglieds des Europäischen Parlaments keineswegs eine Garantie für einen sicheren Listenplatz oder gar für die Wiederwahl, sondern vielmehr zumeist die Präsentation im Rahmen der nationalen Partei von überragender Bedeutung.

Ein weiterer Arbeitskreis (J-3) beleuchtete das europäische Parteiensystem vor allem unter dem Blickpunkt regionalistischer Parteien. *Jason B. Silberberg* (American University) beschrieb ultranationalistische und regionalistische Parteien als neue Herausforderung an die Europäische Union in bezug auf die Sicherstellung paneuropäischer Werte. *Frank L. Wilson* befaßte sich wiederum mit dem in Ausformung begriffenen europäischen Parteiensystem. Er sieht bisher einen Trend zur Anpassung der auf nationaler Ebene bestehenden Parteien im Hinblick auf Aktionen auf europäischer Ebene. Demgegenüber sei die Herausbildung eines genuinen Parteiensystems auf Unionsebene mit neuen Parteienstrukturen und Orientierungen notwendig.

Entscheidungsverfahren der Union

Eine weitere große Gruppe von Workshops hatte die Institutionen und Entscheidungsprozesse auf EG-Ebene zum Gegenstand. Einleitend soll dabei der Bereich „Formal und Informal Agenda Setting in the EU" (K-3) erwähnt werden, wo neben einschlägigen Arbeiten zur Kommission und zum Europäischen Parlament auch die oftmals bedeutende Rolle großer multinationaler Unternehmen bzw. deren Foren (European Roundtable of Industrialists, EU Committee of the American Chamber of Commerce) durch *Maria Green Cowles* (American University) exemplifiziert wurde. Der Beitrag von *Roland Stephen* (Duke University) prüfte am spezifischen Fallbeispiel der Regelung von Abgasnormen für Automobile die potentielle Bedeutung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Kooperationsverfahrens. Im Falle von durch die Kommission mitgetragenen Änderungsanträgen,

die für eine qualifizierte Mehrheit des Rates eine Verbesserung darstellen, könne das Parlament dabei als „conditional agenda setter" quasi die Latte für Standards im Rechtsetzungsverfahren legen. Seine Vorschläge stellen unter diesen Bedingungen ein „take it or leave it" für das vergleichsweise weniger integrationistische Organ (der Rat) dar, was Spillover-Effekten günstigere Bedingungen bietet als die mit dem Kodezisionsverfahren ausgeglichenere Lage, in der auch der tendenziell nationalistischere Rat das Parlament vor eine „Alles oder Nichts"-Entscheidung stellen kann.

Details der jüngsten Entwicklung des Europäischen Parlaments waren Gegenstand des vor allem mit Experten und Expertinnen aus dem Parlamentssekretariat besetzten Arbeitskreises H-1. *Francis Jacobs* (Sekretariat des Europäischen Parlaments) berichtete über die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Nominierung der Kommissionsmitglieder, die er als ersten Schritt zu einem parlamentarischen Regierungssystem oder zu „confirmation hearings" nach Muster des US-Senats bezeichnete. Während der Verlauf der Investitur der Kommission unter Präsident Santer als politischer Erfolg des Parlaments bewertet werden kann (es wurden einige Konzessionen erreicht), lehnten die Europaparlamentariern und -parlamentarierinnen jüngst zwei Kandidaten für den Rechnungshof der EG (in Ermangelung einer dahingehenden vertraglich verankerten Kompetenz) erfolglos ab. Konsequenterweise fordert das Europäische Parlament in seiner Stellungnahme zum Funktionieren des Maastrichter Vertrags und den daraus erwachsenden Reformerfordernissen im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 ein Zustimmungsrecht in bezug auf alle maßgeblichen Ernennungen auf Unionsebene.

Gary Miller (Sekretariat des Europäischen Parlaments) berichtete über den bisherigen Verlauf des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens (Art. 189b EG-Vertrag) und die in diesem Rahmen erfolgte Neudefinition der Beziehungen zwischen Rat und Parlament. Mittlerweile dürfte das neue Verfahren ca. ein Viertel der Rechtsetzungsverfahren ausmachen. Zwischen Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags und Mai 1995 wurden 136 Vorschläge auf Grundlage von Artikel 189b EG-Vertrag an das Europäische Parlament weitergeleitet, 30 davon wurden abgeschlossen. Dies geschah in 18 Fällen ohne die Einschaltung des Vermittlungsausschusses (weil keine Änderungsvorschläge vorlagen oder aber diese vom Rat akzeptiert wurden), in 13 Fällen endete ein solcher mit der Annahme eines Kompromisses (wobei in einem Fall das Plenum des Parlaments diesen nicht akzeptierte). In einem Verfahren kam der Vermittlungsausschuß zu keinem gemeinsamen Text, und der vom Rat in der Folge bestätigte Gemeinsame Standpunkt wurde vom Parlament abgelehnt. Miller zeichnete ein insgesamt positives Bild von der Anwendung des neuen Verfahrens. Abgesehen von den Ungleichgewichten zwischen Rat und Parlament, deren Beseitigung vom Parlament mittlerweile offiziell gefordert wird, gibt es auch praktische Mängel von der Warte des Parlaments zu verzeichnen. Ein Beispiel: Obwohl der Vermittlungsausschuß aus Vertretern von Ministerrat und Europäischem Parlament rechtlich in seiner Suche nach möglichen Kompromissen nicht eingeschränkt ist, standen die Ratsdelegationen besonders Änderungen zum Gemeinsamen Standpunkt bisher oftmals negativ gegenüber. Aus dem Blickwinkel des Parlaments wären hier ein größerer Verhandlungsspielraum sowie eine höherrangige Besetzung seitens des Rates wünschenswert. Als bedeutendste Neuerung des Kodezisionsverfahrens wurde unterstrichen, daß das Parlament dadurch erstmals unmittelbar mit dem Rat in Verhandlungen steht – was als radikaler Wandel eingeschätzt wird.

Die Europäische Kommission

Während die Kommission schwerlich zu den institutionellen Gewinnern des neuen Kodezisionsverfahrens gezählt werden kann, hat sie unter der erfolgreichen Präsidentschaft von Jacques Delors insgesamt sicherlich an politischem Gewicht gewonnen. Dies war auch der unmittelbare Anlaß dafür, daß sich zwei Arbeitskreise der ECSA-Konferenz mit dem „Motor der europäischen Integration" befaßten. *Helen Drake* (Aston University) wandte etwa Max Webers Kategorien sozial legitimer Macht (traditionell, charismatisch, rechtlich-rational) auf zwei maßgebliche Momente in Delors' zehnjähriger Amtsführung an, nämlich die Erstellung der Weißbücher zum EG-Binnenmarkt 1985 und

über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 1993. Drake versuchte daraus Veränderungen innerhalb der Präsidentschaft Delors' sowie allgemeine Schlüsse im Hinblick auf Autorität und Legitimität in der Union abzuleiten. Auch *Roger M. Scully* (Ohio State University) befaßte sich mit der Präsidentschaft Delors' als Fallstudie zur Kommissionspräsidentschaft im allgemeinen. Scully argumentierte, daß jede Führungsposition durch ihr Beziehungsgeflecht (mit der Öffentlichkeit, Mitakteuren, Untergebenen) geprägt werde, und erstellte eine Typologie von möglichen Führungsstilen des Kommissionspräsidenten innerhalb der ihm über die vorgegebenen Beziehungsmuster relativ eng gesetzten Grenzen. Unter dem Titel „The Delors Commission and the Political Construction of European Interest Groups" befaßten sich der Vorsitzende des Panels (F-1), *George Ross* (Brandeis University und Harvard Center for European Studies), und *Andrew Martin* (Harvard Center for European Studies) mit dem Fall des Europäischen Gewerkschaftsbundes. Der Arbeitskreis G-2 befaßte sich vorrangig mit allgemeinen und zukunftsorientierten Fragen zur Europäischen Kommission. So stellte etwa *Fraser Cameron* (GD IA, Auswärtige Beziehungen, Europäische Kommission) die Prioritäten für die Regierungskonferenz 1996 aus der Sicht der Kommission dar. Cameron bezeichnete institutionelle Reformen und die Pfeilerstruktur der Union als wahrscheinlich heikelste Bereiche für eine Konsensfindung. *Michelle Cini* (University of Bristol) befaßte sich mit der kommissionsinternen Dynamik aufgrund der administrativen und politischen Kultur der Europäischen Kommission in den Bereichen Umwelt- und Wettbewerbspolitik. Ein dezidiert neo-liberaler (Generaldirektion IV) und ein an ökologischer Marktwirtschaft orientierter Ansatz (Generaldirektion XI) stünden einander gegenüber. „Opportunities Seized, Problems Unresolved" betitelte schließlich *Stephen George* seinen Beitrag zur Kommission. Während in den vergangenen zehn Jahren wichtige Chancen zum Ausbau der Integration im allgemeinen und damit auch der Kompetenzen der Kommission im besonderen erfolgreich ergriffen worden seien, hätte dies nichts an den maßgeblichen Problemen geändert, die schon seit der Frühzeit der Integration erkennbar gewesen wären. Mit Blick auf diese Mängel an Management- und Implementierungskapazitäten der Kommission diskutierte George auch in jüngerer Zeit vorgebrachte Reformvorschläge.

Europäischer Gerichtshof und EG-Rechtsentwicklung

Als weiteres, für den Verlauf der europäischen Integration oftmals maßgebliches Organ der Union wurde in Charleston auch der Europäische Gerichtshof unter die juristische sowie politikwissenschaftliche Lupe genommen. Die Konzentration lag dabei vor allem auf der Beziehung zwischen Europäischem Gerichtshof und den Mitgliedstaaten der Union bzw. deren Institutionen (J-2). So regte etwa *Jonathan Golub* (European University Institute) an, die Rolle der nationalen Gerichte im Integrationsprozeß genauer zu analysieren. Er kritisierte, daß traditionell fast ausschließlich die Anträge zu Vorabentscheidungen gemäß Artikel 177 EG-Vertrag als Indikator für die Kooperation zwischen einzelstaatlichen und EG-Gerichten gelten, und daß von einer Lernkurve im Sinne steigender Vorlagetätigkeit sowie von sich langfristig angleichenden proportionalen Vorlagezahlen aus den einzelnen Mitgliedstaaten ausgegangen werde. Demgegenüber belegt eine Studie der konstant niedrigen einschlägigen britischen Anträge, daß eine Vielzahl zusätzlicher Variablen (vor allem nationale Rechtskulturen und politische sowie ideologische Einflüsse) in ein verbessertes Modell gerichtlicher Kooperation einfließen sollten. Der im Umfeld eines großen internationalen Vergleichsprojekts an der Harvard Law School entstandene Beitrag von *Walter Mattli* (Emory University) und *Anne-Marie Slaughter* (Harvard Law School) befaßte sich mit der zeitlichen Rezeption der Doktrinen über Direktwirkung und Vorrang des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen obersten Gerichte, dies unter besonderer Berücksichtigung gerade der diversen verfassungspolitischen und kulturellen Hintergründe.

Als ein maßgeblicher Akteur unter anderen wurde der Europäische Gerichtshof im Arbeitskreis G-4 diskutiert, wo die aktuelle Dynamik des EG-Rechts bearbeitet wurde. *Kenneth Armstrong* (Keele University) befaßte sich mit Institutionen und institutionellem Wandel im Rah-

men der Regulierung des freien Warenverkehrs. *Catherine Barnard* (University of Southampton) schilderte anhand des Fallbeispiels der britischen Equal Opportunities Commission die Herausbildung einer europäischen Klageerhebungsstrategie. Erst durch eine Serie wegweisender Urteile des Europäischen Gerichtshofs wurden nämlich Artikel 119 EG-Vertrag über gleiches Entgelt für Frauen und Männer sowie die mittlerweile fünf Richtlinien zur Gleichberechtigung der Geschlechter in den Rechtswirklichkeiten der Mitgliedstaaten auch nur annähernd durchgesetzt. Auf dem Weg dahin erwies sich insbesondere die britische Kommission zur Durchsetzung der Chancengleichheit (wie auch ihr irisches Pendant) als erfolgreich. Dennoch gilt etwa im Unterschied zur Lage in den Vereinigten Staaten die Nutzung des Europäischen Gerichtshofes zur Durchsetzung spezifischer Interessen noch immer als schwach entwickelt. *Gráinne de Búrca* (Somerville College) befaßte sich mit der Herausbildung von Rechten im Rahmen der Integration, wobei sie sich nicht nur auf den vom Gerichtshof entwickelten Grundrechtsschutz, sondern vor allem auch auf den Bereich der generellen Rechtsetzung bezog. De Búrca hinterfragte, warum das Konzept von „Rechten" von den politischen und gerichtlichen Institutionen so weitgehend verfolgt wurde und wird, und betonte dabei vorrangig die legitimierende und integrierende Funktion. *Imelda Maher* (University of Warwick) analysierte den Prozeß der Überprüfung des bestehenden EG-Rechts durch die Kommission in der Post-Maastricht-Ära. Maher beschreibt diese Strategie als auf mehr Transparenz ohne institutionelle Reformen zu ungunsten des Rates abzielend. Sie könne zwar zu einer Konsolidierung und Vereinfachung und damit im Endergebnis zu größerer Transparenz führen, was allerdings die Frage nach der demokratischen Verantwortlichkeit nicht von der Tagesordnung wischen werde.

Weiterführende Hinweise

Der vorliegende Beitrag versuchte, einen Überblick über die zentralen Fragestellungen und Hypothesen einer thematischen Auswahl unter den Konferenzbeiträgen zu bieten. Dabei wurde vor allem auf jene auch in schriftlicher Form vorliegenden Papiere eingegangen, die in den (weit verstandenen) Bereichen Theorie und institutionelles System der Union eingereicht wurden. Leider mußten damit jene Arbeitskreise unberücksichtigt bleiben, welche sich etwa mit einzelnen EG-Politikbereichen (unter anderem Transport-, Spitzentechnologie-, Sozial-, Kapitalverkehrs-, Migrationspolitik) oder auch mit Fragen wie der Erweiterung der Union nach Süden und Osten beziehungsweise der Rolle der Union im internationalen System beschäftigten. Ein Überblick über diese Themenkreise kann jedoch dem begleitend abgedruckten Konferenzprogramm entnommen werden.

Für jene, die sich auf dieser Grundlage weitergehend informieren möchten, sei abschließend auf die für November geplante Publikation einer CD-ROM-Sammlung mit den Tagungsbeiträgen hingewiesen (in Zusammenarbeit von ECSA und Ellis Publications, Maastricht/Niederlande). Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, über ECSA eine Sammlung der Kurzfassungen sowie einzelne Papiere zu bestellen: ECSA, 405 Bellefield Hall, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA 15260, USA (e-mail: ecsa@vms.cis.pitt.edu).

Gerda Falkner

Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau Transeuropäischer Netze

Erstmals in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaften regelt der Vertrag über die Europäische Union[1] das Recht der Transeuropäischen Netze im XII. Titel des EG-Vertrages. Unter diesem Stichwort stand die interdisziplinäre Fachtagung, die der Arbeitskreis Europäische Integration in Kooperation mit der Europäischen Akademie Bayern und der Akademie für politische Bildung vom 13. bis 15. Juli 1995 in Tutzing veranstaltete.

Transeuropäische Netze und Integration

In seinem Eröffnungsreferat umriß *Wulfdiether Zippel* in knapper Form den Themenkomplex und die vorrangig klärungsbedürftigen Fragestellungen: so beispielsweise spezifische Aspekte eines an gemeinschaftlichen Erfordernissen ausgerichteten Infrastrukturausbaus, die damit einhergehende Intensivierung des Integrationsprozesses, Verringerung bestimmter Peripherieprobleme, mögliche Implikationen für die Reform des Gemeinschaftshaushalts. Für alle Mitgliedstaaten stelle sich die ordnungspolitische Frage, ob sie auf lange Sicht – Stichwort Dienstleistungsfreiheit in Leitungsnetzen – auf eine institutionelle Trennung von Netzbetreibern und Nutzern dringen wollten. Trotz der offenkundigen Bedeutung der Transeuropäischen Netze für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft habe man keine generelle gemeinschaftliche Zuständigkeit geschaffen. Sowohl die Verkehrs- und Energienetze als auch die Telekommunikationsinfrastruktur müßten zukünftig nicht nur am „regionalen" Infrastrukturbedarf, sondern vorrangig auch an den Erfordernissen des gemeinschaftlichen Wirtschaftsraums ausgerichtet werden. Es bedürfe eines Verbundes bestehender Netze und der Gewährleistung ihrer Interoperabilität. Es seien Zugangsregeln zu schaffen, welche eine hohe Wettbewerbsintensität hinsichtlich der Produktion von Dienstleistungen mit Hilfe der Infrastruktur ermöglichten. Trotz der offenkundigen Bedeutung des Infrastrukturauf- und ausbaus habe das Gemeinschaftsrecht in der Vergangenheit keine generelle diesbezügliche Zu-

Transeuropäische Netze

Interdisziplinäre Fachtagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Akademie für Politische Bildung, Tutzing und der Europäischen Akademie Bayern, München
Tutzing, Akademie für Politische Bildung
13.–15. Juli 1995

Eröffnung
Dr. Michael PIAZOLO, Akademie für Politische Bildung, Tutzing
Dipl. Pol. Michael JÖRGER, Europäische Akademie Bayern, München
Prof. Dr. Wulfdiether ZIPPEL, Technische Universität München; Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn

Einführung
Prof. Dr. Wulfdiether Zippel

Netzökonomie – Ein disaggregierter Ansatz
Prof. Dr. Günter KNIEPS, Universität Freiburg

Die Rolle der EU beim Aufbau Transeuropäischer Netze:
- Gemeinschaftliche Rahmenbedingungen
- Ziele des Weißbuchs vom Dezember 1993
- Beschlüsse des Europäischen Rats (Korfu, Essen, Cannes)
- Evaluierung der Projekte und deren Finanzierung

Dipl.-Ing. Gudrun SCHULZE, MBA, Europäische Kommission, GD VII, Abt. Infrastrukturen und Netze, Brüssel

Konzentration und Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft in der EU
Dipl.-Vwt. Melanie PAULUS, Monopolkommission, Köln

Transeuropäische Verkehrsnetze: Integrationswirkungen von Verkehrssystemen, makro-ökonomische und regionalpolitische Implikationen der prioritären Verkehrsprojekte
Prof. Dr. Hermann WITTE, Fachhochschule Osnabrück

Informationsgesellschaft und Telekommunikationsnetze: Wo liegen die Stärken und Schwächen Europas?
Prof. Dr. Wolfgang STOCK, Fachhochschule Köln

Transeuropäische Kommunikationsnetze:
- Sektorspezifische Vorschläge
- Das Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen
- Ergebnisse des G7-Ministertreffens vom Februar 1995

Dorothee BELZ, Europäische Kommission, Kabinett Bangemann, Brüssel

Europa und die globale Informationsgesellschaft aus der Sicht der Industrie
Prof. Dr. Egon HÖRBST, Siemens AG, München, Technische Universität München

ständigkeit enthalten. Wirtschafts- und ordnungspolitisch bedeutsam sei die Tatsache, daß die Bestimmungen des neueingefügten XII. Titels explizit auf die Art. 7a (Grundfreiheiten) und 130a (Kohäsion) des EG-Vertrages Bezug nähmen. Zippel fragte nach den Modalitäten der Beschlußfassung im Infrastrukturbereich. Die in den Art. 129b ff. EG-Vertrag verwandte Terminologie sei genauer zu analysieren: Vom Begriff des „gemeinsamen Interesses" in Art. 129d EG-Vertrag hänge ab, welche Vorhaben dem im XII. Titel statuierten Verfahren unterlägen. Weitgehend unbestimmt seien vorläufig die Begriffe „insulare, eingeschlossene und am Rande gelegenen Gebiete" im Sinne des Art. 129b II EG-Vertrag. Ferner sah Zippel Diskussionsbedarf im Hinblick auf die Frage, ob angesichts der Spezifika der verschiedenen Netzarten bei der Auslegung der Artikel des XII. Titels nach der Netzart zu differenzieren sei. Er verwies abschließend auf mögliche Kompetenzkonkurrenzen, wenn einerseits Art. 75 EG-Vertrag Zuständigkeiten für eine gemeinsame Verkehrspolitik begründe, andererseits die Art. 100, 100a EG-Vertrag Bestimmungen zum Erlaß von Vorschriften zur Harmonisierung nationaler Regelungen auf technischem Gebiet enthielten.

Netzökonomie – ein disaggregierter Ansatz

Im Anschluß an diese Einführung hielt *Günter Knieps* seinen Vortrag zum Thema „Netzökonomie – ein disaggregierter Ansatz". Knieps stellte bei seinen Betrachtungen Kostengesichtspunkte in den Vordergrund. Er stellte fest, daß jede wissenschaftliche Disziplin unter Netzen etwas eigenes verstehe; den Ökonomen beschäftigten sowohl materielle als auch immaterielle Netze; Knieps sprach von „Hardware" und „Software". Bündelungsvorteile von Netzen im Sinne eines natürlichen Monopols seien nur beim homogenen Produkt Netzanschluß anzuerkennen. Ansonsten bringe man sich um Spezialisierungsvorteile. Seinen disaggregierten Ansatz[2] von Bündelungsvorteilen stellte Knieps dar anhand des Aufeinandertreffens von „contestable"- und „noncontestable"-Netzen. Eine Regulierung zur Disziplinierung alteingesessener Marktteilnehmer lohne nur dann, wenn sowohl ein natürliches Monopol als auch irreversible Kosten die Wettbewerbslage bestimmten. Seien Bündelungsvorteile ausgeschöpft oder Kosten reversibel, müsse eine Regulierung des Marktverhaltens zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Bei der Zusammenschaltung von Netzen (vertical/horizontal interconnection) ergäben sich Regulierungsbedürfnisse nur mit Blick auf die „non-contestable"-Netze, im übrigen führten private Verhandlungen zu effizienten Lösungen; Verhandlungspartner ließen sich leicht substituieren. So werde die Netzleistung für die Kunden verbessert. Deckten die über Zugangsgebühren zu realisierenden Einnahmen auf Dauer nicht die typischen Gesamtkosten des Netzanbieters, ergäben sich Komplikationen, deren Lösung in der Regulierungsökonomie streitig sei. Während in den USA einer competition on equal terms, einer proportionalen Verteilung der Kosten auf die Marktteilnehmer das Wort geredet werde, habe sich dieses Konzept in Europa nicht durchsetzen können, da es eine ineffiziente Eigenversorgung der Marktneulinge begünstigte. Die efficient-component-price-rule (ECPR), die den Zugangsgebühren Zusatz- und Opportunitätskosten zuschlage, liefere keine befriedigende Alternative. Beim Aufeinandertreffen von „contestable"- und „noncontestable"-Netzen hemmten Regulierungsvorschriften den Wettbewerb, da sie zu einer Umgehung anreizten. Am Beispiel des Zugangs zum Schienenweg lasse sich zeigen, daß der Verhandlungsprozeß zwischen den Parteien einer Vereinbarung gestört sei, wenn sich auf der einen Seite der Vertreter einer nicht angreifbaren Infrastruktur in den Verhandlungsprozeß einschalte. Um den Ausschluß fremden Zugangs über untragbar hohe Zugangstarife zu verhindern, müsse von staatlicher Seite sichergestellt werden, daß Umsatzeinbußen in Teilbereichen nicht umgelegt würden. Da Grenzkostenpreise Marktneulinge subventionierten, sprach sich Knieps für die Einführung von Ramsey-Zusatztarifen aus.

In der anschließenden Diskussion stellte Knieps klar, daß er die Deregulierung als komplementäre Strategie zu einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen verstehe, daß er erstere aber auf lange Sicht für die entscheidende halte. Im Eisenbahnsektor sei allein durch die Richtlinie 440/91/EWG[3] nicht sichergestellt, daß die Vergabe der Trassen diskriminierungsfrei erfolge. Die ONP-Richtlinie[4] sei nicht bestimmt genug.

Allgemeine Verhaltensauflagen garantierten nicht automatisch ein marktfreundliches Verhalten. Zur Domestizierung von Marktmacht über die Mechanismen der Art. 85 ff. EG-Vertrag hinaus sprach sich Knieps für die Einrichtung einer Regulierungsbehörde auf der Ebene der Europäischen Union aus, die sich ausschließlich mit Fragen der Infrastruktur beschäftige. Auf Universaldienste angesprochen betonte Knieps, daß sich traditionelle Quersubventionierung auf diesem Gebiet nicht mit einem allgemeinen Marktzugang vertrage. Auflagen im Gemeininteresse halte er nicht für sinnvoll, da auf diese Weise Kosten ineffizient dupliziert würden. Es seien Fonds für Universaldienste zu schaffen, in die Anbieter rentabler Leistungen auf dem gleichen Sektor einzahlten. Einzelne gemeinnützige Dienste seien auszuschreiben; den Zuschlag erhalte, wer mit dem geringsten Subventionsbedarf anzubieten imstande sei.

Dynamische Entwicklung der Transeuropäischen Verkehrsnetze

Den Reigen der Einzelstudien eröffnete *Gudrun Schulze* mit ihrem Vortrag „Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau Transeuropäischer Netze". Sie rekapitulierte die bisherigen Bemühungen bei der Schaffung einer gemeinsamen Verkehrsinfrastruktur und bezeichnete Art. 75 EG-Vertrag eine Schlüsselnorm. Hauptanliegen der gemeinsamen Verkehrspolitik sei die Integration. Voraussetzungen seien der Ausbau des Binnenmarktes, der Abbau künstlicher ordnungspolitischer Hindernisse, die Entwicklung umweltverträglicher Technologien, Verkehrssicherheit und soziale Absicherung, schließlich eine verstärkte Zusammenarbeit mit Transitdrittländern. Als erstes Transeuropäisches Verkehrsnetz stellte Schulze das Netz der europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnen vor. Seit 1993 arbeite die Kommission an der Entwicklung eines Transeuropäischen Straßennetzes und eines Binnenwasserstraßennetzes. Schulze betonte, daß die Planungshoheit auch nach Einführung der Art. 129b ff. EG-Vertrag bei den Mitgliedstaaten liege. Bisher seien weder Leitlinien für Transeuropäische Netze noch Verordnungen über deren Finanzierung in Kraft. Es stünde aber zu erwarten, daß entsprechende Bestimmungen noch in diesem Jahr verabschiedet würden. Während Projekte in Irland, Portugal, Spanien und Griechenland direkt über den Kohäsionsfond subventioniert werden könnten, stünden für sonstige Vorhaben unter anderem Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Europäischen Investitionsfonds zur Verfügung. Private Mitfinanzierung von Infrastrukturvorhaben solle gefördert werden. Die Kommission rechnet bis zum Jahr 2010 mit einem Investitionsbedarf von 400 Milliarden ECU. Um bei der Fülle der zu bewältigenden Aufgaben den Überblick nicht zu verlieren, habe eine Gruppe von Persönlichen Vertretern der Staats- und Regierungschefs („Christophersen-Gruppe") eine Liste mit Großvorhaben erstellt, deren Realisierung als vorrangig betrachtet werde.

In der dem Vortrag folgenden Diskussion wurde kritisch angemerkt, daß die vergleichsweise großzügige Förderung von Randstrecken mit dem Bemühen um ein Transeuropäisches Netz schwerlich vereinbar sei. Offen blieb, ob die „Billigung" des von Leitlinien und Vorhaben im Sinne des Art. 129d EG-Vertrag betroffenen Mitgliedstaates als audrückliche Zustimmung zu artikulieren ist. Auf die ökologischen Implikationen jeder Verkehrsplanung angesprochen, machte Schulze deutlich, daß externe Kosten zukünftig verstärkt der Straße anzulasten seien, um mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern.

Volkswirtschaftliche Implikationen Transeuropäischer Verkehrsnetze

Seinem Referat „Transeuropäische Verkehrsnetze: Integrationswirkungen von Verkehrssystemen, makro-ökonomische und regionalpolitische Implikationen der prioritären Verkehrsprojekte" stellte *Hermann Witte* sechs Thesen voran: Verkehrsprojekte hätten eine produktive, eine konsumtive und eine integrative Funktion; Verkehrsprojekte beeinflußten makroökonomische Größen wie Bruttosozialprodukt, Konjunktur, Beschäftigung und Verteilung; sie beeinflußten die regionalpolitischen Strukturen; sie beeinflußten dabei den Wirtschaftsraum ungleichmäßig. Während lange ordnungspolitische Gesichtspunkte im Vordergrund der gemeinsamen Verkehrspolitik gestanden hätten, besinne man sich

inzwischen auf die Integrationsfunktion einer gemeinsamen Infrastrukturentwicklung. Witte ließ es dahingestellt sein, ob diese Zielsetzung es rechtfertige, den Schwerpunkt auf die Förderung des Eisenbahnverkehrs zu legen. Immerhin sprächen die Auswahlkriterien – gemeinschaftliches Interesse, Finanzierungsmöglichkeit, kurzfristige Realisierungschancen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Umweltverträglichkeit – nicht sämtlichst für den Schienenverkehr. Von Integration wollte Witte dann sprechen, wenn das Zusammenwirken mehrerer über die Summierung der Einzelleistungen hinaus die Qualität des gemeinsamen Angebots steigere. In Anlehnung an die Voigtsche Verkehrstheorie (und Unterscheidung von produktiver, konsumtiver und integrativer Funktion der Verkehrsprojekte)[5] suchte Witte nach einer Differenzierung bei den Integrationswirkungen. Daneben stellte er fest, daß der Integrationseffekt eines Einzelprojekts abhängig sei vom allgemeinen Grad des Infrastrukturausbaus: Je geringer der Stand des Ausbaus sei, um so größer sei die Wirkung des Einzelvorhabens auf die allgemeine Integration. Makroökonomische Implikationen bescheinigte Witte Infrastrukturprojekten sowohl bei der Leistungserstellung als auch bei der Leistungsabgabe. Der volkswirtschaftliche Stellenwert des Verkehrssektors sei mit seinem Beitrag von 3 Prozent zum Bruttosozialprodukt nur unzureichend beschrieben. Verkehr habe eine Vorleistungs- und eine Distributionsfunktion. Verkehrsbewegungen hätten räumliche Gestaltungskraft. Ihnen entspringe ein Differenzierungseffekt, der in den Regionen Wachstums-, Entleerungs- oder Indifferenzgebiete entstehen lasse. Witte hob hervor, daß die Finanzierung von Verkehrsprojekten nach wie vor Angelegenheit der Mitgliedstaaten sei. Art. 129c I EG-Vertrag sehe eine Unterstützung durch die Europäische Union nur als Ergänzung vor. Die Beteiligung Privater an der Finanzierung werde von der Europäischen Kommission für notwendig gehalten, da anders die anstehenden Aufgaben nicht zu bewältigen seien.

Deregulierung und leitungsgebundene Energiewirtschaft

Ein zweiter Typus Transeuropäischer Netze bildete den Gegenstand des Beitrags von *Melanie Paulus* zu „Konzentration und Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft in der EU". Paulus konstatierte, daß die leitungsgebundene Energiewirtschaft wettbewerblichen Prozessen bisher mit dem Hinweis auf ihren natürlichen Monopolcharakter entzogen worden sei. Demgegenüber habe die Monopolkommission in ihrem 10. Hauptgutachten mehr Wettbewerb in diesem Sektor gefordert. In Deutschland existierten auf der Verbundebene neun große Unternehmen, die sich auf den Stufen Stromerzeugung, Stromübertragung und -verteilung betätigten und einen wesentlichen Einfluß auf die Entwicklung der Stromversorgung ausübten. Es herrsche ein hoher Grad an vertikaler Integration, da die Verbundunternehmen nicht nur an Regionalunternehmen in ihrem Einzugsgebiet beteiligt seien, sondern auch selbst Endabnehmer belieferten. Vorrangig anzustreben sei eine Liberalisierung des Kraftwerk- und Leitungsbaus, eine Entbündelung der vertikal integrierten Unternehmen, die Kodifizierung von Durchleitungsrechten und die Aufhebung des Gebietsschutzes. Erst dann könnten Wettbewerbsmodelle erfolgversprechend etabliert werden. Ein Wettbewerbsmodell, das Durchleitungsmodell, öffne die Infrastruktur eines Betreibers seinen Konkurrenten, die das Recht erhielten, eine bestimmte Menge Strom am Einspeisungspunkt einzuführen und eine entsprechende Menge am Überleitungspunkt wieder zu entnehmen. Dabei genieße die Nutzung der Netze durch den Eigner Priorität. Die Vergabe freier Kapazitäten erfolge in der Reihenfolge der Anforderung. Der Stromabsatz des Leitungseigentümers verringere sich, er verliere Marktanteile. Geschlossene Versorgungsgebiete würden aufgebrochen.

Voraussetzung für die Einführung des Poolmodells sei demgegenüber die strikte Trennung von Stromerzeugung und Verteilung. Verbundunternehmen verlören die Hochspannungsnetze an eine zu gründende Infrastrukturverwaltungsgesellschaft; als Abfindung erhielten sie eine Kapitalbeteiligung. Ein solcher Weg bereite in Deutschland erhebliche rechtliche Schwierigkeiten. In England und Wales sei das Poolmodell am 1. 4. 1990 eingeführt worden. Es habe dort lediglich der Zerschlagung eines staatlichen Stromerzeugers bedurft. Beim Poolmodell basierten Stromerzeugung, Handel und Verkauf auf dem

Prinzip des Wettbewerbs, für Übertragung und Verteilung ergebe sich ein natürliches Monopol. Paulus beschrieb den Pool als organisierten kurzfristigen Großhandelsmarkt für Strom und erläuterte, daß Strom nur über den Pool verkauft werde. Die Gesamtnachfrage werde auf der Grundlage von Lastprognosen der Verteiler ermittelt. Die Angebotskurve ergebe sich auf der Grundlage der Preisgebote der Kraftwerksgesellschaften. Ein Höchstmaß an Wettbewerb werde dadurch erreicht, daß jedes Unternehmen um die vollständige Nachfrage konkurriere. In England habe der frühere Monopolist zwar immer noch eine starke Stellung, seine Marktanteile seien aber gesunken. Der Poolpreis für Strom habe sich im internationalen Vergleich günstig entwickelt; außerdem habe die Einführung des Poolsystems einen Modernisierungsschub bewirkt.

Konzentration statt Wettbewerb herrscht nach Ansicht von Paulus auch in der deutschen Gaswirtschaft. In den alten Bundesländern sei die Ruhrgas AG Marktführer. In den neuen Bundesländern habe die Wintershall AG über ihre Töchter STEGAL und MIDAL die Konkurrenz belebt. Langfristige Lieferbeziehungen und kapitalmäßige Verflechtungen zwischen der Produktions- und der Ferntransportstufe bewirkte einen hohen Grad vertikaler Integration. Markteintritt auf der Ferntransportstufe sei bisher nur durch konkurrierenden Leitungsbau zu erreichen. Zum Abschluß verwies Paulus auf den „Fall Weißenborn": Während das Bundeskartellamt gegen eine Durchleitungsverweigerung eines Gasunternehmens eingeschritten sei, hätten das Kammergericht[6] und der Bundesgerichtshof[7] die Mißbrauchsverfügung nicht aufrecht erhalten. In der anschließenden Diskussion wurde betont, daß das in Deutschland allein zu realisierende Durchleitungsmodell bei solchen Unternehmen auf Widerstand stoßen müsse, die im Wettbewerb dauerhaft nicht bestehen könnten. Mit der Wettbewerbsangleichung müsse auf europäischer Ebene begonnen werden.

Europa auf dem Weg zur Informationsgesellschaft

Dem Sektor der Telekommunikation wandte sich *Wolfgang G. Stock* in seinem Referat „Informationsgesellschaft und Telekommunikationsnetze: Wo liegen die Stärken und Schwächen Europas?" zu. Den Ansatzpunkt seiner Analyse bildete eine Gegenüberstellung der volkswirtschaftlichen Thesen Kondratieffs und Schumpeters, welche gegensätzliche Argumentationswege eröffneten: Gestützt auf Kondratieff[8] lasse sich annehmen, daß es innovativer Telekommunikationstechnik bedürfe, um auf einen steileren Wachstumspfad zu kommen; auf der Basis der Schumpeterschen Überzeugungen bedürfe es einer Förderung der Telekommunikationstechnik durch ordnungspolitischer Maßnahmen. Der Begriff der Informationsgesellschaft selbst sei vage: Stocks eigene Definition beinhaltete das Vorhandensein der Informationstechnik und eine selbstverständliche berufliche und private Nutzung durch den größten Teil der Gesellschaft. Den Thesen Al Gores und den Ergebnissen der Konferenz der G-7 zur Informationsgesellschaft[9] stellte Stock die Aktivitäten der Europäischen Union zur Förderung der Informationsgesellschaft zur Seite und bezog sich auf den Bangemann-Bericht. Forschungen zur Informationsgesellschaft seien in das Vierte Rahmenprogramm eingebettet. 3,4 Milliarden ECU seien bereitgestellt, den restlichen Bedarf hoffe man privatwirtschaftlich abzudecken. Zu den Universaldiensten merkte Stock kritisch an, eine Zwangsverpflichtung zu flächendeckender Versorgung bei einer Finanzierung über nationale Fonds könne kaum als systemkonform bezeichnet werden. Die ONP-Richtlinie über den offenen Netzzugang müsse überdacht werden. Die Vergabe von Wegerechten und Frequenzen sei noch nicht befriedigend gelöst. Eine besondere Herausforderung stellten nach wie vor die juristischen Probleme der Informationsgesellschaft dar: Rechte an Informationsinhalten, Rechte an ganzen Medien, und die Privatsphäre bedürften eines ausreichenden Schutzes. Die Informationssicherheit müsse ebenso gewährleistet werden wie eine Haftung bei fehlerhafter Information.

Stock gab einen Überblick über vorhandene Telekommunikationsnetze und Online-Informationsinhalte: Im Vergleich zu den USA werde die Stellung Europas, was Online-Informationsinhalte betreffe, ständig schwächer; Japan habe mit ähnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Stock begrüßte deshalb das in letzter Zeit stärker wer-

dende europäische Engagement auf dem amerikanischen Markt. Als immens bezeichnete er das Marktpotential für Online-Informationsinhalte: Nur Banken und Versicherungen nutzten derzeit in größerem Stil solche Dienste, Handel und Industrie hielten sich weitgehend zurück. Internet genieße bei Wissenschaftlern eine hohe Akzeptanz, was zum Teil daran liege, daß diese Dienste umsonst zur Verfügung stünden. In Deutschland und Europa bestehe der Trend, über Zertifizierungen die Qualität von Informationsdiensten sicherzustellen. Stock wagte die Prognose, daß sich bei den kurzfristigen Inhalten die Telekommunikation in den nächsten zehn Jahren durchgesetzt haben werde. Bei langfristigen Inhalten werde sie in diesem Zeitraum zumindest Marktsegmente gewinnen. Die Entwicklung der Online-Informationsdienste im Verhältnis zu CD-Rom sei noch unklar. Bei einigen interaktiven Diensten bestünden wenig Chancen, daß sich die Telekommunikation gegenüber dem direkten Kontakt durchsetze.

Stock war optimistisch, daß sich immer wirksamere Datenschutzmechanismen entwickeln ließen. Da Online-Dienste Vertrauensgut seien, komme es darauf an, einer Gefährdung der Verbraucher durch verschärfte Kontrollen zu begegnen. Wenn Europa gegenüber den USA in Rückstand geraten sei, liege dies weniger an einer überlegenen Infrastruktur als vielmehr an dem Umstand, daß in Europa Sprachbarrieren zu überwinden seien.

Informationsgesellschaft als Herausforderung an eine europäische Politik

Einen Überblick über die Entwicklungen im Telekommunikationssektor aus Sicht der Europäischen Kommission gab *Dorothee Belz* in ihrem Vortrag „Transeuropäische Kommunikationsnetze: Sektorspezifische Vorschläge, Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen, Ergebnisse des G-7 Ministertreffens vom Februar 1995". Sie legte dar, daß die Kommission auf europäischer Ebene die Diskussion um die Netze in eine breitere Diskussion um die Informationsgesellschaft überführt habe. Bis Ende 1995 sei mit der Verabschiedung einer Verordnung zur Förderung der Telekommunikation zu rechnen. In einem Methodologiepapier habe man zum Problem der Interoperabilität der Telekommunikationssysteme Stellung genommen und auf die Notwendigkeit einer Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen hingewiesen. Dabei bezog sich Belz auf das Grünbuch der Kommission über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze.[10] Es sei vorgesehen, bis zum 1. 1. 1998 Netze und Sprachtelefonie zu liberalisieren. Der Rat habe sich der Kommission Mitte Juli 1995 weitgehend angeschlossen. Geplant sei eine Richtlinie auf der Grundlage des Art. 90 III EG-Vertrag, mit der der politische Beschluß rechtlich verbindlich umgesetzt werde. Alternative Netze sollten schon zum 1. 1. 1996 für Konkurrenten geöffnet werden. Eine auf Art. 100a EG-Vertrag gestützte Richtlinie zur Förderung von Zusammenschaltbedingungen solle ebenfalls noch im Juli 1995 diskutiert werden.

Die Verpflichtung zur Kooperation wolle man in der Richtlinie von der Größe des Telekommunikationsunternehmens abhängig machen. Für die Deutsche Telekom bedeute das, daß sie zur Zusammenschaltung verpflichtet werde, über die Bedingungen im einzelnen aber verhandeln könne. Belz erwarte demnächst eine Mitteilung zu den Universaldiensten. Die Kommission, die die Verpflichtung zum Universaldienst als Nachteil begreift, überlege noch, inwieweit Ausgleichszahlungen durch einen Fonds der Mitbewerber zu leisten seien oder ob der Mehraufwand für Universaldienste über Zugangsgebühren gedeckt werden solle. Erforderlich sei in jedem Fall eine klare Regelung der Rechnungslegung. Das G-7 Treffen zur Informationsgesellschaft, das von der Europäischen Kommission ausgerichtet worden sei, habe das Bewußtsein in der Öffentlichkeit für die Dringlichkeit des Themas geschärft. Die Schaffung welteinheitlicher technischer Standards sei nach wie vor schwierig; an eine Rechtsvereinheitlichung bei den Urheberrechten ist vorerst kaum zu denken. Notwendig sei die Einrichtung einer Datenbank, in der alle Projekte zur Informationsgesellschaft erfaßt seien. Nur so lasse sich die weitere Entwicklung effizient koordinieren.

Nach der Gewährleistung des Datenschutzes befragt, verwies Belz auf den geänderten Vorschlag

einer Richtlinie des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung von Daten zum freien Datenverkehr[11] und die förmliche Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts durch den Rat im Februar 1995[12]. Bis Ende 1995 solle eine entsprechende Richtlinie vorliegen. Die Anforderungen an den Datenschutz orientieren sich am hohen deutschen Standard. Vorgesehen sei eine staatliche Kontrolle, da die freiwillige Kontrolle über einen Datenschutzbeauftragten europaweit nicht praktikabel sei. Projekte sollten nur dann gefördert werden, wenn sie den Anforderungen an den Datenschutz genügten. Am 13. Juli habe man ein Forum Informationsgesellschaft gegründet, das den wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen als Diskussionsplattform dienen solle. Durch die Vernetzung entstünde auf dem Gebiet des Zivilrechts ein Harmonisierungsbedarf. Die Kommission habe 1993 einen geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz[13] vorgelegt. Eine politische Einigung im Rat und die Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts sei Ende März 1995 erfolgt.[14] Insbesondere sei bei Vertragsschlüssen im Fernabsatz ein Widerrufsrecht des Verbrauchers vorgesehen. Belz bemerkte, daß die Kommission eine Änderung der Richtlinie des Rates 552/89/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Ausübung der Fernsehtätigkeit[15] anstrebe.[16] Belz bedauerte, daß in Europa eine technische Vereinheitlichung noch nicht gelungen sei. Sie verteidigte Regulierungsbestrebungen der Kommission, die in enger Abstimmung mit der Industrie erfolgten. Beim Stichwort Telearbeit seien insbesondere die Gewerkschaften gefordert, die auf eine Wahrung der Arbeitnehmerrechte bei flexibler Ausgestaltung der Arbeitsverträge achten müßten.

Europäische und globale Informationsgesellschaft aus der Sicht der Industrie

Der Lösung arbeitsrechtlicher Fragen räumte *Egon Hörbst* in seinem Referat „Europa und die globale Informationsgesellschaft aus Sicht der Industrie" Priorität ein. Hörbst stellte fest, daß die technologische Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation weit fortgeschritten sei, der Markt sich aber noch nicht entsprechend entwickelt habe: Es fehle eine abschließende Regelung der Rahmenbedingungen. Speicherkapazitäten und Prozessorleistung ließen sich in den kommenden Jahren bei sinkenden Kosten weiter steigern. Ein Forschungsschwerpunkt seien Entzerrungsmechanismen bei der Datenkompression. Auf diesem Gebiet sei eine Standardisierung unerläßlich. Der Vorsprung der USA auf dem technischen Sektor sei mit dem Verzicht auf flächendeckende Versorgung erkauft worden; ein solcher Verzicht sei in Deutschland politisch nicht durchsetzbar. Hörbst erläuterte, daß bis zur Jahrtausendwende ein Anschluß sämtlicher Schulen und Hochschulen an ISDN erfolgen könne. So könne der Lehrstoff individuell auf die Begabungen des Schülers abgestimmt werden. Trotz der Möglichkeiten, die die Telekommunikation eröffne, werde sich das tägliche Leben in Zukunft nicht grundsätzlich verändern. Im Moment bestehe ein gesteigerter Bedarf nach Rechtssicherheit und Rechtsklarkeit: Urheberrecht und Vertragsrecht müßten den veränderten Umständen angepaßt werden. Standards seien auf zumutbarem Niveau zu definieren, übertriebene Datensicherheitsbestimmungen dürften nicht die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen unterminieren. Solange im Bereich des Teleworking die Gestaltung des Arbeitsplatzes, die Arbeitszeit, das Zugangsrecht des Arbeitgebers nicht geregelt sei, sei mit einem Engagement der Industrie in diesem Bereich nicht zu rechnen.

Anmerkungen

1. Vom 7. 2. 1992, BGBl. 1992 II S. 1251.
2. Zur Anwendung dieses Ansatzes auf den Bereich der Telekommunikation vgl. Günter Knieps, Die Ausgestaltung des zukünftigen Regulierungsrahmens für die Telekommunikation in Deutschland, Freiburg 1995.
3. Richtlinie des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, ABl. L 237 vom 24. 8. 1991, S. 25.
4. Richtlinie 388/90/EWG des Rates zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunika-

tionsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs – (Open Network Provision – ONP) –, ABl. L 192 vom 24. 7. 1990, S. 1; dazu die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand der Umsetzung der Richtlinie 338/90/EWG, KOM (95) 113; Bull. 4-95, Ziff. 1.3.94

5. Zu dem verkehrswissenschaftlichen Ansatz Fritz Voigts vgl. dens., Verkehr. Erster Band. Erste Hälfte: Die Theorie der Verkehrswirtschaft, S. 7ff.
6. Beschluß des KG vom 9. 6. 1993, WuW/E OLG 5165.
7. Beschluß des BGH vom 15. 11. 1994, WuW/E BGH 2953.
8. Zur Hypothese Nikolaj Kondratieffs über den langfristigen Entwicklungstrend des gesamtwirtschaftlichen Wachstums vgl. etwa ders., Die langen Wellen der Konjunktur, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 56 (1926), 573 (593 f.).
9. Hierzu der Kurzbericht in Bull. 1/2-95, Ziff. 1.3.97; außerdem die Dokumentation a.a.O., Ziff. 2.2.1.
10. KOM (94) 440; Bull. 10-94, Ziff. 1.2.71.
11. KOM (92) 422 endg.; ABl. C 311 vom 27. 11. 1992, S. 30.
12. Bull. 1/2-95, Ziff. 1.3.20.
13. KOM (93) 396 endg.; ABl C 308 vom 15. 11. 1993, S. 18.
14. Bull. 3-95, Ziff. 1.3.155.
15. ABl. L 298 vom 17. 10. 1989, S. 23.
16. Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 552/89/EWG, KOM (95) 86; Bull. 3-95, Ziff. 1.3.158.

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. Mathias Jopp, 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, Heidelberg; 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, München; 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

Rolf Caesar / Hans-Eckart Scharrer (Hrg.)

Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) kann nur dann europapolitisch erfolgreich sein, wenn sie auch ökonomisch ein Erfolg ist. Deshalb kommt einer kritischen und gründlichen Vorbereitung der für 1996 vorgesehenen Folgekonferenz der Mitgliedstaaten zur Revision des EU-Vertrages besondere Bedeutung zu. Die unterschiedlichen Positionen zu dem Vertragswerk durchziehen die 22 Aufsätze des Sammelbandes, die von Wirtschafts-, Politik- und Rechtswissenschaftlern sowie von Fachleuten aus der Administration verfaßt wurden. Während der Maastrichter Vertrag in einigen Beiträgen als ein gefährlicher Irrweg angesehen und deshalb abgelehnt wird, bewerten ihn andere Autoren als eine durchaus brauchbare Grundlage für den weiteren Fortgang der europäischen Integration. Allerdings werden auch in den eher bejahenden Stellungnahmen erhebliche Risiken für das Gelingen der WWU hervorgehoben.

Gefahren werden nicht nur in manchen Lücken des Vertragswerkes selbst, sondern vor allem auch in einem unzureichenden stabilitäts- und integrationspolitischen Konsens zwischen den Ländern der EU gesehen. Entscheidend werde letztlich sein, wie der Vertrag von Maastricht durch die praktische Politik und das Handeln von Unternehmen, Verbrauchern und gesellschaftlichen Gruppen ausgefüllt wird.

Reihe: Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Band 72

1994, 520 Seiten, broschiert
ISBN 3-7713-0486-5
58.- DM, 453.- öS, 52.- sfr

EUROPA UNION VERLAG
Europa-Zentrum · Postfach 1529 · 53005 Bonn

ISSN 0720-5120