

Perspektiven und Probleme der politischen Integration in der Europäischen Union

VON HEINRICH NEISSER

DIE EUROPÄISCHE UNION AM SCHEIDEWEG

Nizza hat in einer eigenartigen Weise die europäische Landschaft verändert. Dabei wurde ein Paradoxon besonderer Art sichtbar. Obwohl der im Dezember 2000 in der französischen Rivierametropole unterzeichnete Vertrag, der die zweite Änderung des Unionsvertrages von Maastricht beinhaltet, noch immer nicht in Kraft getreten ist,¹⁾ und es fraglich scheint, ob dies je der Fall sein wird, war er das auslösende Moment einer Debatte über die Zukunft der Europäischen Union. Nizza war unergiebig und wenig erfolgreich, das eigentliche Ereignis scheint in jener Dimension zu liegen, die den Namen »Post-Nizza-Prozess« trägt²⁾.

Offensichtlich hat die Europäische Union ihre Zukunft entdeckt. In einer in den Schlussakten der Konferenz von Nizza enthaltenen Erklärung zur »Zukunft der Union«³⁾ wird zu einer umfassenden Debatte aufgerufen, an der die Vertreter der nationalen Parlamente und der Öffentlichkeit, das heißt »Vertreter aus Politik, Wirtschaft und dem Hochschulbereich, Vertreter der Zivilgesellschaft, usw.« teilnehmen sollen. Auch die Einbeziehung der Beitrittskandidaten in diesen Diskurs ist vorgesehen.

Das unter belgischer Ratspräsidentschaft im Dezember 2001 stattgefundenen Gipfeltreffen in Laeken setzte den Prozess der Zukunftsdebatte fort. Die grundlegenden Feststellungen sind in einer in den Schlussfolgerungen dieses Gipfeltreffens enthaltenen »Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union« enthalten⁴⁾. Der darin getroffene allgemeine Befund lautet: »Europa befindet sich am Scheideweg«. Nach fast fünfzig Jahren seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften sei die Vereinigung des europäischen

1) Der Vertrag von Nizza war im Zeitpunkt dieses Vortrages (1. Oktober 2002) noch nicht in Kraft getreten. Mittlerweile wurde der Ratifikationsprozess abgeschlossen (verlautbart im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 10. März 2001, 2001/C80/01).

2) Vgl. Werner WEIDENFELD (Hg.), Nizza in der Analyse (2001).

3) Erklärung Nr. 31 zum Vertrag von Nizza, verlautbart im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 10. März 2001, 2001/C80/85.

4) Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, Anlage 1 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14./15. Dez. 2001.

Kontinents nahe. Durch den Eintritt der mittel- und osteuropäischen Länder werde eines der dunkelsten Kapitel in der europäischen Geschichte abgeschlossen, nämlich der Zweite Weltkrieg und die damit erfolgte künstliche Teilung Europas. Europa sei am Weg, eine große Familie zu werden.

- Die Erklärung von Laeken hebt drei zukünftige Herausforderungen besonders hervor:
- zum einen die demokratische Herausforderung der politischen Union, die verlange, dass die europäischen Institutionen näher an den Bürger herangebracht werden;
 - zum zweiten die Rolle Europas in einer globalisierten Welt. Europa sei ein Kontinent, der durch menschliche Werte geprägt sei; die Europäische Union sei uneingeschränkt der Demokratie und den Menschenrechten verpflichtet. Europa müsse daher eine Kraft sein, die die Globalisierung innerhalb eines moralischen Rahmens verwirkliche und sie in Solidarität und dauerhafter Entwicklung verankere.
 - drittens müssen die Erwartungen der Bürger Berücksichtigung finden. Der Bürger verlange ein klares, offenes, wirksames und demokratisch kontrolliertes Europa, das den Weg voran für die Welt weise.

Zur konkreten Durchführung des Zukunftsdiskurses beschloss der Europäische Rat in Laeken, einen Konvent einzusetzen. Er folgte damit einem Weg, der schon bei der Erarbeitung einer europäischen Grundrechtscharta besritten wurde und der in diesem Fall Erfolg hatte. Hatte doch ein solcher Konvent den Text einer Grundrechtscharta erarbeitet, die am Vorabend des europäischen Gipfels in Nizza im Dezember 2000 in einer feierlichen Weise als politisches Dokument verkündet wurde. Der Konvent ist als Einrichtung in keiner Vertragsbestimmung vorgesehen, er wurde durch die politische Praxis eingesetzt und umfasst Vertreter von EU- Institutionen (Europäisches Parlament, Kommission) und von Organen der Mitgliedsstaaten (Regierungen und nationale Parlamente). Die Beitrittskandidaten nehmen am Konvent teil, können allerdings das Zustandekommen eines Konsenses unter den Vertretern der Mitgliedsstaaten nicht verhindern. Der Konvent soll Optionen erarbeiten oder Empfehlungen beschließen, wenn ein Konsens zu einer Frage besteht. Im Zentrum der Diskussionen des Konvents steht die Vorbereitung eines Textes einer Europäischen Verfassung.

Der Konvent soll die Regierungskonferenz des Jahres 2004 vorbereiten, in der grundsätzliche Reformen der bestehenden Verträge beabsichtigt sind⁵⁾. Daß Reformen der Europäischen Union unbedingt notwendig sind, kann nicht mehr in Frage gestellt werden. Die Europäische Union befindet sich in einer bisher noch nie da gewesenen Koinzidenz der Änderungsnotwendigkeiten. Das vor nahezu fünfzig Jahren von sechs Gründungsstaaten⁶⁾ entwickelte System ist derzeit kaum noch für die fünfzehn Mitglieder anwendbar. Der Integrationsprozess hat eine Dichte erreicht, die immer mehr die Frage nach dem

5) Themen und Umfang der Reformen sind in der oben genannten Erklärung von Laeken beschrieben.

6) Die Territorien der sechs Gründerstaaten sind im wesentlichen ident mit dem Reich Karl des Großen.

endgültigen Ziel des europäischen Einigungsprozesses, nämlich nach dessen Finalität aufwirft. Darüber hinaus führt die Erweiterung zu neuen Raumbildern, die die Frage nach der europäischen Identität immer mehr in den Mittelpunkt stellen. Die Europäische Union ist zu einer Plattform weltpolitischer und sicherheitspolitischer Dimension geworden. Ihre Handlungsfähigkeit muss daher aus diesem Grund gewährleistet sein. Der wirtschaftliche Einigungsprozess scheint vollendet, seine Stabilität ist zu sichern. Die Währungsunion hat die Konvergenz der Fiskal- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten in das Zentrum gerückt und damit eine neue existenzsichernde Verantwortung übernommen.

Im Hinblick auf diese neuen Herausforderungen stellt sich mit Dringlichkeit die Frage, ob die bisherigen strategischen Vorstellungen und Verfahrensabläufe des europäischen Einigungsprozesse für die Zukunft ausreichen.

JEAN MONNET UND SEINE METHODE – REICHT DAS FÜR DIE ZUKUNFT?

Die Entstehungsgeschichte der Europäischen Gemeinschaften ist untrennbar mit den Namen Jean Monnet und Robert Schuman verknüpft. Monnet wurde als »inspirateur« und als »Ideegeber für die Amtsinhaber« angesehen. Sein Weg vom multinationalen Cognac-Händler zum europäischen Ehrenbürger spiegelt eine Karriere wieder, die immer nahe dem politischen Geschehen war, jedoch niemals zu einem Politiker im landläufigen Sinne führte. Als Koordinator für Rüstungskoperationen in beiden Weltkriegen, als stellvertretender Generalsekretär des Völkerbundes, als Generalsekretär des »commissariat au plan« nach dem Zweiten Weltkrieg und als Präsident der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl⁷⁾ besaß er politische Verantwortung, ohne selbst in die erste Reihe der Politiker zu treten. Er sah seine Aufgabe darin, transnationale Netzwerke zu schaffen, die Menschen zur Zusammenarbeit verpflichten. Der Untertitel seiner französischen Memoiren, der in der deutschen Übersetzung nicht aufgegriffen wurde, ist für ihn Programm und Verpflichtung des eigenen Handelns: »Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes«⁸⁾.

Monnets historische Rolle richtig zu bewerten erscheint nicht ganz einfach. Er kann zurecht als Mentor jenes integrationspolitischen Leitbildes angesehen werden, das wohl etwas unscharf ist und als Monnet-Methode bezeichnet wurde.⁹⁾ Monnet war eine Persönlichkeit, in der sich Visionen mit durchaus pragmatischen Umsetzungsvorstellungen verbanden. Seine Vision war die Schaffung einer europäischen Friedensordnung auf der

7) Die »Hohe Behörde« war im Institutionensystem der Gemeinschaft für Kohle und Stahl ursprünglich die Regierung. Später wurde sie zur Kommission umgewandelt.

8) Jean MONNET, *Mémoires* (1976).

9) Vgl. Wolfgang WESSELS, *Jean-Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?* (Institut für Höhere Studien Wien, Reihe Politikwissenschaft 74, Mai 2001).

Grundlage einer dauerhaften Versöhnung zwischen Frankreich und Deutschland und die Gründung einer europäischen Föderation. In den Vorstellungen war er Visionär, in der Umsetzung Realist. Er bevorzugte die »konkrete Solidarität der Tat«. Nicht allgemeine Grundsatzserklärungen, sondern möglichst konkrete Projekte sind die Basis des Integrationsprozesses. Sie verlangen einen begrenzten Akt der realen Souveränitätsübertragung auf die europäische Ebene.

Die Monnet'sche Methode wird allgemein als »ergebnisoffen« bezeichnet. Es werden gewisse Wegmarken gesetzt, das Endziel wird jedoch mit einigen allgemeinen Begriffen nicht näher definiert. Es ist dies eine Art »konstruktiver Mehrdeutigkeit«, die fruchtlosen Debatten über Grundsätze vorzuziehen ist. In der Politikwissenschaft hat man diese Konzeptentwicklung als »spill-over« Effekt bezeichnet. Monnet hat in seinem strategischen Denken der Wirtschaft immer einen besonderen Platz eingeräumt. Die Nutzung ökonomischer Instrumente verstand er auch als Hebel für politische Integrationsschritte. Konkrete Projekte der Wirtschaftspolitik werden für ihn wieder ein Instrument für einen Prozess, der zu einem politischen System der europäischen Integration führt. Das Ziel Monnets war eine Grundentscheidung für eine europäische Föderation als Friedensgemeinschaft, die auf einer deutsch-französischen Übereinstimmung als Kern der Einigungspolitik gründen soll.

Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass die Methode Monnets gerade in letzter Zeit im Hinblick auf die Entscheidungsträger und deren Verfahren kritisiert wird. Die im Konsens getroffenen Elitenbeschlüsse sind nicht bürgernah. Parlamente und Bürger spielen in seiner Konzeptentwicklung keine Rolle. Allerdings entspricht der Ansatz der Monnet-Methode einem Konsensmodell, das die Trennlinien innerhalb der Union überwinden soll.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Methode Monnet mit verschiedenen Abwandlungen seit dem Schuman-Plan angewendet wird. Sie hat sich im europäischen Einigungsprozess als produktive Erfolgsformel bewährt.

LEITBILDER DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Die Geschichte des europäischen Einigungsprozesses ist eine Suche nach Leitbildern.¹⁰⁾ Leitbilder sollen den Bestand und die Zukunft der europäischen Integration sichern. Sie bestimmen eine gestellte Aufgabe und sind Maßstab für deren Umsetzung. Die Leitbild-

10) Das Konzept des Politischen Leitbildes wurde von Heinrich Schneider unter Bezugnahme auf Maurice Hauriou und Hermann Heller entwickelt. Es gibt in der Regel unterschiedliche oder sogar gegensätzliche Beschreibungen der politischen Wirklichkeit. Sie basieren auf unterschiedlichen Wahrnehmungen und führen oft zu unterschiedlichen Konstruktionen der Wirklichkeit (Heinrich SCHNEIDER, *Leitbilder der Europapolitik 1: Der Weg zur Integration*, [1975] S. 27f.). Am Beginn des europäischen Einigungsprozesses

debatte ist eng verbunden mit der Frage nach der Finalität, das heißt nach dem Endziel des europäischen Einigungsprozesses.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt findet eine solche Auseinandersetzung in der Diskussion um eine Europäische Verfassung statt. Mit dem Schritt zur politischen Union durch den Vertrag von Maastricht begannen auch ein Nachdenken und ein Diskussionsprozess über eine konstitutionelle Ordnung der Union. Obwohl die bestehenden Verträge als »Verfassungsurkunde« angesehen werden können¹¹⁾, hat die gegenwärtige Verfassungsdiskussion ein besonderes politisches Ziel. Werner Weidenfeld¹²⁾ hat schon im Jahr 1991 dieses Anliegen formuliert: »Die Verabschiedung der Verfassung der Europäischen Union ist ein zwingend notwendiger Schritt zu einer neuen Qualität der Europäischen Gemeinschaft.« Diese Verfassungsordnung müsse die Mitgliedsstaaten in einer »Föderations eigenen Typs, die in der Welt von Morgen bestehen könne, organisieren«. Die Kernfragen dabei sind: Wohin geht Europa, was sind seine Grenzen? Die Union muss neu begründet werden, Ziele und Grenzen des Integrationsablaufes sollen neu umschrieben werden.

In der politischen Praxis ist die Verfassungsdebatte mittlerweile zum Kürzel für Auseinandersetzungen über Strukturfragen des europäischen Einigungsprozesses geworden. Ihre Bandbreite ist bemerkenswert: Sie reicht von der Forderung nach textlicher Klarheit und Übersichtlichkeit der Verträge – also einer Art Rechtsbereinigung – bis zu den Vorstellungen einer Grundordnung, die als Katalog der wesentlichen Prinzipien und Elemente einer Union fungiert. Dazu gehören die Festschreibung allgemein verbindlicher Grundsätze, wie die Verankerung des Prinzips der Demokratie, des Rechtsstaates, und die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs, Fragen einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, einer umfassenden institutionellen Reform, sowie das Anliegen einer Demokratisierung der Strukturen des politischen Systems der Union.

Dem vor allem von der deutschen Staatsrechtslehre thematisierten Einwand¹³⁾, dass der Begriff einer Verfassung nur staatsbezogen verstanden werden könne und die Union mangels Staatscharakter daher keine Verfassung haben könne, wird in der Literatur immer stärker mit dem Hinweis entgegengetreten, dass auch eine supranationale Gemeinschaft eine konstitutionelle Grundordnung haben könne, die allerdings durch Besonderheiten charakterisiert sei¹⁴⁾.

war das dominierende integrationspolitische Leitbild die Friedenssicherung. Mit der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde der Gemeinsame Markt das Leitbild kommender Jahrzehnte. Der integrationspolitische Fortschritt führt zu immer neuen Leitbildern, die akzeptiert werden müssen.

11) Im Erkenntnis vom 23. April 1986, Les Vets gegen Europäisches Parlament, Rs 222/84, 1339ff., sprach der Europäische Gerichtshof von einer »Charte constitutionnelle de base«, also einer Verfassungsurkunde.

12) Werner WEIDENFELD (Hg.), *Wie Europa verfasst sein soll – Materialien zur Politischen Union*, Bertelsmann Stiftung (1991) S. 37.

13) So etwa Dieter GRIMM, »Braucht Europa eine Verfassung?«, *Juristen-Zeitung* 1995, S. 81.

14) Ulrich PREUSS, *Auf der Suche nach Europas Verfassung*, *Transit 17 – Europäische Revue* (1999) S. 159.

In diesem Zusammenhang wird immer darauf hingewiesen, dass eine Europäische Verfassung dem dynamischen Charakter der Gemeinschaftsentwicklung Rechnung tragen müsse. Staatliche Verfassungen müssen in erster Linie Stabilität und dauernde Wirkkraft der Institutionen gewährleisten; eine Europäische Verfassung müsse im Gegensatz dazu eine ständige Veränderung und Weiterentwicklung ermöglichen (»ever closer Union«). Dieses Erfordernis der Dynamik verlange einen Verfassungsrahmen, der Veränderungen ermöglichen und fördern soll. Sie müsse daher eine »Wandelverfassung« sein, die ein besonderes Maß an Flexibilität besitzt.

Eine weitere Besonderheit einer europäischen Verfassungsordnung ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen der Europäischen Verfassung und den Verfassungen der Mitgliedsstaaten. Eine Europäische Verfassung steht zu den Konstitutionen der Nationalstaaten in einer komplementären Beziehung. Aus dieser Komplementarität ergibt sich ein gewisses Maß an Homogenität zwischen einer gemeinschaftlichen und den mitgliedstaatlichen Grundordnungen.

Eigenheiten einer europäischen Grundordnung ergeben sich drittens aus den spezifischen Machtstrukturen der Gemeinschaft. Die für den klassischen Staat entwickelte Lehre von der Gewaltenteilung lässt sich für die Erklärung der Strukturen der Union höchstens partiell anwenden. Die Gemeinschaft ist vielmehr geprägt von einem Dualismus der Interessen, nämlich der Gemeinschaftsinteressen und der Interessen der Mitgliedsstaaten. Diese Zweiheit prägt das institutionelle System, in dem vor allem die Kommission Repräsentant der Gemeinschaftsinteressen ist, während der Rat durch seine Zusammensetzung die Wahrnehmung der Interessen der Mitgliedsstaaten widerspiegelt. Diese beiden Organe sind der institutionelle Kern, um den – in einem Mehrebenensystem verteilt – zahlreiche Interessengruppierungen angesiedelt sind. Die Vielheit verleiht der Gemeinschaft einen polyzentrischen Charakter, das heißt die Macht ist nicht in einem politischen Zentrum akkumuliert, sondern verteilt sich auf mehrere Akteure, für die die Koordination ihrer Interessen und ihrer Machtansprüche ein zentrales Anliegen ist.

Schließlich möchte ich noch auf die besondere Legitimationsproblematik hinweisen, die mit der Verfassungsdiskussion verbunden ist. Der europäische Integrationsprozess findet seine legitimatorische Rechtfertigung nicht nur in der Zustimmung der Eliten, sondern auch der Völker, die an diesem Einigungsvorgang teilhaben. Dabei ist die höhere Problemlösungsfähigkeit supranationaler Gemeinschaften im Vergleich zu den einzelnen Staaten ein entscheidendes Argument. Die Effizienz des Einigungsprozesses ist ein immer wieder zitierter Grund für die Notwendigkeit der europäischen Integration. Gegenüber der Gemeinschaft ist der Leistungs- und Erwartungsdruck größer als bei Staaten. Der erkennbare Erfolg wird zum Gradmesser der Gemeinschaftsentwicklung.

Durch die Einsetzung des Zukunftskonvents hat die Verfassungsdebatte neue Impulse erhalten. Mittlerweile erscheint es klar, dass der Konvent die Herausforderung der Ausarbeitung einer Verfassungstextes annehmen wird. Giscard d'Estaing, der Vorsitzende dieses Gremiums, hatte bereits in seiner Eröffnungsrede vor dem Konvent am 28. Februar

2002 davon gesprochen, dass der Konvent »den Weg in Richtung auf eine Verfassung für Europa« einschlagen müsse. Diese Verfassung müsse ein Verfassungsvertrag für Europa sein, das heißt eine Verfassung, in der die Mitgliedsstaaten als Vertragspartner nach wie vor die Herren der Verträge bleiben.

Mittlerweile hat der Konvent seine »Phase des Zuhörens« abgeschlossen. Er wird voraussichtlich nunmehr mit einer Diskussion über Sachthemen beginnen, die für die Europäische Verfassung relevant sind. Eine Ära eines Wettbewerbs von Verfassungsentwürfen bahnt sich an, die beiden größten Fraktionen im Europäischen Parlament, die Europäische Volkspartei und die Fraktion der Sozialdemokratischen Parteien Europas, haben ihre eigenen Verfassungskonzepte ausgearbeitet und vorgelegt. Eine »European Constitutional Group«, bestehend aus Juristen und Ökonomen unterstützt von der deutschen Friedrich Naumann Stiftung, will als eine Art »Schattenkonvent« die Arbeiten des Zukunftskonventes kritisch von außen begleiten. Wie immer die zukünftigen Entwicklungen verlaufen werden, man kann jedenfalls feststellen, dass das Thema der Europäischen Verfassung einen festen Platz auf der Tagesordnung der europäischen Reformdiskussion gefunden hat¹⁵⁾.

DIE MACHT DER INSTITUTIONEN

Die Schwierigkeiten, die Europäische Union mit Staaten oder mit anderen internationalen Organisationen zu vergleichen, ergeben sich vor allem aus den institutionellen Besonderheiten der Union. Die Diskussion über die Zukunft Europas befasst sich vorwiegend mit der Frage, welche institutionellen Voraussetzungen ein effektives und demokratisches Europa besitzen muss. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die klassische Machtverteilungsregel – wie sie etwa durch die Gewaltenteilungstheorie artikuliert wurde – die institutionelle Struktur der Union nicht erklären kann. Das Institutionensystem der Union und der Gemeinschaften ist singulär und kann daher mit anderen internationalen Organisationen nicht verglichen werden. Es besitzt eine starke Dominanz gouvernementaler Einrichtungen. Der Rat der Minister als Repräsentativorgan der Regierungen der Mitgliedsstaaten ist der Antipode der Kommission, die als unabhängige Institution die Interessen der Gemeinschaft zu vertreten hat. Diese institutionelle Polarität von Regierungsinteressen ist im Laufe der Zeit durch eine parlamentarische Komponente ergänzt worden. Im ursprünglichen Konzept der Europäischen Gemeinschaften waren die nationalen Parlamente lediglich durch Delegierte in einer parlamentarischen Versammlung vertreten, die auf beratende Funktionen beschränkt war. Seitdem die Mitglieder des Europäischen Par-

15) Mittlerweile hat der Konvent seine Arbeiten beendet und am 13. Juni und 10. Juli 2003 den Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa angenommen. Dieser Entwurf fand jedoch nicht die Zustimmung der nachfolgenden Regierungskonferenz.

laments erstmals im Jahre 1979 von den Völkern der Mitgliedsstaaten auf der Basis des allgemeinen und direkten Wahlrechtes gewählt wurden, ist das Europäische Parlament zur unmittelbar demokratisch legitimierten Institution im Institutionengefüge der Gemeinschaft geworden. Seit damals befindet es sich in einem Aufholprozess. Heute ist es ein politischer Gestaltungsfaktor innerhalb der Union geworden. Es besitzt im besonderen durch das sogenannte Mitentscheidungsverfahren die Möglichkeit, rechtsetzende Akte zu mindestens durch ein Veto zu blockieren¹⁶). Damit ist es zu einem wesentlichen Faktor im europäischen Rechtssetzungsprozess geworden.

Die Diskussion um die Institutionenreform ist Ausdruck des Ringens um eine neue Machtverteilung innerhalb des sogenannten institutionellen Dreiecks, nämlich der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments. Ziel ist die Aufrechterhaltung eines institutionellen Gleichgewichtes. Die Stellung der Kommission und ihre Rolle als eine Art europäischer Regierung steht in einem natürlichen Spannungsfeld zum Rat, der Stimme der Mitgliedsstaaten. Die Fragestellung ist klar: Will man eine stärkere Gemeinschaft, braucht man eine starke Kommission, die mit Recht den Titel einer europäischen Regierung verdient. Die Kommission als europäische Regierung oder als bloßes Sekretariat des Rates – das ist hier die Frage.

Das Europäische Parlament, das als Volksvertretung immer mächtiger wurde, befindet sich nicht nur in einem Spannungsfeld der Interessen zur Kommission und zum Rat, es hat auch in den nationalen Parlamenten einen neuen Konkurrenten erhalten. Die nationalen Parlamente haben bei der Ratifikation der Änderungsverträge der Union und der Gemeinschaften eine gewisse Machtbefugnis. Jede Vertragsänderung bedarf der Ratifikation durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten. Darüber hinaus gewannen diese stärkeren Einfluss im europäischen Willensbildungsprozess. Seit dem Ende der 80iger Jahre besitzen nämlich die nationalen Parlamente eine Kooperationsplattform, die eine intensivere Mitwirkung am politischen Geschehen der Union ermöglicht. Diese »Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires« (COSAC) hat seit dem Vertrag von Amsterdam gewisse Informations- und Konsultationsrechte, die eine Mitwirkung vor allem bei der Schaffung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit, sowie bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und in Menschenrechtsangelegenheiten möglich machen¹⁷).

Die Debatte über die Institutionenreform betrifft allerdings auch eine Einrichtung, die nicht als Organ im eigentlichen Sinne angesehen wird, jedoch für den Integrationsfortschritt eine außergewöhnliche Verantwortung besitzt. Es ist dies der Europäische Rat. Dieser Rat wurde aus der politischen Praxis heraus entwickelt und hat die Funktion eines strategischen Leitungsorgans der Union. Nach Artikel 4 des Unionsvertrages setzt er sich

16) Das Mitentscheidungsverfahren findet vor allem im gesamten Bereich des Binnenmarktes Anwendung.

17) Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (1997), dem Vertrag von Amsterdam angeschlossen.

aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und dem Präsidenten der Kommission zusammen. Die Außenminister der Mitgliedsstaaten haben eine assistierende Rolle. Im Unionsvertrag sind die Aufgaben des Europäischen Rates wie folgt umschrieben: Er gibt »der Union die für die Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielsetzungen für diese Entwicklung fest.« (Art. 4 des Vertrages über die Europäische Union). Diese richtungweisende Funktion wird vom Europäischen Rat gegenwärtig kaum mehr wahrgenommen. Er beschäftigt sich in seinen Tagesordnungen mit Dutzenden von Einzelproblemen. Aus diesem Grunde erscheint es notwendig, ihn wieder zu seiner Rolle als strategisches Leitorgan zurückzuführen und zum »Impulsgeber« des europäischen Einigungsprozesses zu machen.

Eine Rückführung des Europäischen Rates auf seine originären Aufgaben würde voraussichtlich die Entscheidungsfindung in den grundsätzlichen strategischen Fragen nicht erleichtern, sie würde aber die politische Verantwortung transparenter machen, die für die europäische Einigung bestimmend ist.

ZUKUNFTSCHANCE FÖDERALISMUS

Die Ambivalenz des Begriffes Föderalismus in der europäischen Diskussion ist offenkundig. Für die einen ist es die Finalität schlechthin, für andere jedoch geradezu ein »terminus horribilis«. Man verbindet mit dem ominösen »F-Wort« durchaus unterschiedliche Vorstellungen.

Eine Episode aus der Entstehungsgeschichte des Vertrages von Maastricht offenbart, wie unterschiedlich die Beziehungen zum Begriff des Föderalismus in der Europäischen Union sind. Die luxemburgische Präsidentschaft bereitete im Juni 1991 einen Vertragsentwurf vor, in dem die europäische Integration als »a process leading to a Union with federal goal« beschrieben wurde. Die Reaktion des damaligen britischen Außenministers Douglas Hurd kam prompt, er unterstrich, dass sein Land »not intend to be committed to the implications which, in the English language, the phrase »federal goal« carries«. Allerdings war das Problem nicht nur ein linguistisches. Ein britischer Europarlamentarier formulierte in der »Financial Times« im Juni 1991 die britische Ablehnung des »F-Wortes« in kompromissloser Weise:

On the continent, federalism is a harmless label, neither exciting nor controversial. In Britain it carries connotations of unspeakable disloyalty and unmentionable perversity.

Vor allem in der konservativen Partei Großbritanniens gab es äußerst negative Assoziationen des Föderalismus, der mit einer übergeordneten Machtzentralisierung in Brüssel gleichgesetzt wurde. Der damalige Premierminister John Major sprach sich gegen die Fest-

schreibung eines »federal goal« aus. Auch der von der folgenden niederländischen Präsidentschaft vorgelegte Vorschlag, anstelle von »federal goal« von »federal vocation« zu sprechen, fand keine Gnade vor den Augen der Briten. Als Kompromissvorschlag wurde im Vertrag von Maastricht als finales Ziel »an ever closer Union« verankert. Die Abneigung der Briten gegen das »F-Wort« hinderte sie allerdings nicht daran, der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag über die europäische Gemeinschaft zuzustimmen.¹⁸⁾

Die Auseinandersetzungen über den Begriff des Föderalismus können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die föderalistische Perspektive zu den wesentlichen Zukunftsdimensionen im Integrationsprozess gehört. Das traditionelle Modell des Bundesstaates kann zu dieser Debatte allerdings wenig beitragen. In der neueren Europafor- schung werden die klassischen Integrationsmodelle des Bundesstaates einerseits und des Staatenbundes andererseits immer weniger als Erklärungsmodell angewendet¹⁹⁾. Schon das deutsche Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat in seiner im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht ergangenen grundsätzlichen Entscheidung vom 12. Oktober 1993²⁰⁾ festgestellt, dass die Union weder als Bundesstaat noch als Staatenbund anzusehen sei, sondern vielmehr als ein »Staatenverbund sui generis«. Die Union lässt sich mit ihren eigenständigem Rechtssystem schwer in schablonenhafte Formeln wie Staatenbund oder Bundesstaat einordnen. Sie ist bis heute kein Staat geworden. Sie hat keine Regierung, die parlamentarisch voll verantwortlich ist, sie hat keine Volksvertretung mit abschließender Rechtssetzungskompetenz und besitzt keine Instrumente der direkten Demokratie.

Die politikwissenschaftliche Forschung erklärt das Wesen der Union mit der Idee eines »multi-level governance«, wohl in der Erkenntnis, dass die europäische Integration nicht mehr in den üblichen Begriffen und Kategorien der internationalen Beziehungen analysiert werden kann. Die herkömmliche Außenpolitik zwischen den europäischen Staaten nimmt durch die europäische Integration immer stärker die Züge der Innenpolitik an. Die politischen Entscheidungsprozesse der Europäischen Union werden immer mehr zum Gegenstand der Innenpolitik. Diese Verflechtung zwischen europäischen und nationalen Entscheidungsverfahren nimmt ständig zu.

18) Das Subsidiaritätsprinzip ist durch den Vertrag von Maastricht als generelles Prinzip für die Abgrenzung zwischen Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten verankert worden. Art 5, 2. Absatz des Gemeinschaftsvertrages bestimmt folgendes: »In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können«

19) Herbert SCHAMBECK, Österreichs Föderalismus und Parlamentarismus in der Zeit der Europäischen Union, in: Wilhelm BRAUNEDER/Elisabeth BERGER (Hg.), Repräsentation in Föderalismus und Korporatismus (1998) S. 131–148.

20) B Verf G 89, 155. Dieses Urteil gilt nur für Deutschland, wurde aber häufig auf europäischer Ebene diskutiert.

Föderale Strukturen sind eine wesentliche Zukunftsperspektive eines europäischen Großgebildes. Dies wird nach Vollendung der sogenannten Osterweiterung noch deutlicher werden. Eine Union, die fünfundzwanzig bis dreißig Mitgliedsstaaten umfasst, ist das Paneuropa der Zukunft, das als föderalistisches Gebilde den Pluralismus seiner Teile widerspiegeln und gewährleisten muss²¹⁾.

Der föderale Charakter der Union findet seinen Ausdruck in einer gemeinsamen Symbolik. Die Europäische Union hat eine gemeinsame Hymne, die der Ode an die Freude in Beethovens Neunter Symphonie eine europäische Dimension verliehen hat. Die Europäische Union hat auch einen Nationalfeiertag. Was für die Franzosen der 14. Juli (Sturm auf die Bastille) ist, für die Deutschen der 3. Oktober (Tag der deutschen Einheit), ist für die Europäische Union der 9. Mai. An diesem Datum hat der französische Außenminister Robert Schuman im Jahr 1950 im Uhrensaal des Quai d'Orsay seinen Plan vorgestellt, der zunächst zu einer Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion in einer Gemeinschaft führte, die die erste konkrete Grundlage für eine »europäische Föderation war, die unerlässlich zur Bewahrung des Friedens« sein sollte.

Die Europäische Union besitzt ein Sternenbanner, einheitliche Pässe und Führerscheine, eine Hauptstadt und – was wesentlich erscheint – geschützte Außengrenzen. Und sie besitzt seit kurzem überdies eine gemeinsame Währung. Alle diese Attribute machen die Union noch nicht zu einem Bundesstaat. Sie sind aber ein Grund dafür, dass sie als eine Einheit wahrgenommen wird, die über eine Konföderation hinaus reicht.

Der Ruf nach einer europäischen Föderation ertönt immer wieder. Allerdings verbindet man damit immer weniger die Schaffung eines europäischen Bundesstaates, sondern meint vielmehr eine »Föderation von Nationalstaaten«, in der die Souveränität zwischen Europa und den Mitgliedsstaaten geteilt wird. Dieses Modell hat der deutsche Außenminister Joschka Fischer als Ziel in einer Rede am 12. Mai 2000 an der Humboldt Universität in Berlin empfohlen. Seiner Meinung nach könne eine Föderation nur auf der Grundlage einer vertraglichen Souveränitätsteilung bei Fortbestand der Nationalstaaten erfolgreich sein. Dieser Souveränitätsteilung müsse auch die institutionelle Ordnung Rechnung tragen. Das Europäische Parlament müsse daher das Europa der Nationalstaaten und das Europa der Bürger repräsentieren. Um dies zu erreichen, müsse es aus zwei Kammern bestehen: die erste Kammer sollte durch gewählte Abgeordnete besetzt werden, die gleichzeitig Mitglieder nationaler Parlamente sind. Eine zweite Kammer sollte entweder nach einem Senatsmodell mit direktgewählten Senatoren der Mitgliedsstaaten organisiert werden oder als eine Staatenkammer analog zum deutschen Bundesrat.

Hinsichtlich einer europäischen Exekutive stellt Fischer eher unscharf zwei Möglichkeiten zur Diskussion: entweder man entwickelt den Europäischen Rat zu einer euro-

21) Herbert SCHAMBECK, Europäische Integration und Föderalismus, Österreichische Juristen-Zeitung 1996, Heft 14/15, S. 521–537.

päischen Regierung, die aus den nationalen Regierungen heraus gebildet wird, oder man folgt der Struktur der bestehenden Kommission, wobei der Präsident dieser Kommission direkt gewählt und mit weitreichenden exekutiven Befugnissen ausgestattet werden soll.

Föderalisierungstendenzen innerhalb der Union finden nicht nur ihren Ausdruck in Überlegungen über eine zukünftige Föderation; sie beziehen sich vor allem auch auf die Vertretung föderaler (oder besser gesagt regionaler) Interessen im politischen System der Europäischen Union. Die Stellung der Regionen ist durch den europäischen Integrationsprozess in den Mitgliedsstaaten gestärkt worden²²⁾. Die Regionen haben seit dem Vertrag von Maastricht im sogenannten Ausschuss der Regionen eine institutionalisierte Interessensvertretung, die allerdings lediglich beratende Funktion besitzt. Daneben haben sich allerdings de facto in Brüssel zahlreiche Einrichtungen etabliert, die regionales Lobbying betreiben. Die politische Position regionaler Einheiten wird in Zukunft innerhalb der Europäischen Union sicher noch an Bedeutung zunehmen. Vor allem verschiedene Formen der transnationalen regionalen Kooperation werden die regionale Landschaft innerhalb der Europäischen Gemeinschaft in Zukunft merklich ändern.

DIE KULTURPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG

Der europäische Einigungsprozess ist ohne Bewusstsein einer kulturellen Verbundenheit nur schwer vorstellbar. Dieses Problem wurde erst relativ spät erkannt. Kulturpolitik war lange Zeit keine Gemeinschaftsaufgabe. Sie hat erst durch den Vertrag von Maastricht innerhalb der Gemeinschaftspolitik einen neuen Stellenwert erhalten. Die kulturelle Identität als Element eines europäischen Bewusstseins fand im Artikel 128 des Vertrages über die europäische Gemeinschaft (seit dem Vertrag von Amsterdam Artikel 151) eine ausdrückliche Erwähnung. Dadurch wurde die Gemeinschaft verpflichtet, einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedsstaaten »unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt« einerseits, aber auch bei gleichzeitiger Hervorhebung des »gemeinsamen kulturellen Erbes« andererseits zu leisten²³⁾.

Diese Vertragsbestimmung ist die Grundlage für eine große Zahl von Förderungsprogrammen in den Bereichen der Literatur, Architektur und der bildenden Künste. Meiner Meinung nach ist allerdings dieser Artikel auch der harte Kern einer Verpflichtung, europäische Geschichte bewusst zu machen. Die Gemeinschaft hat die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten zu unterstützen und zu ergänzen, im Besondern zur »Verbes-

22) Herbert SCHAMBECK, Zur Bedeutung der föderalen und regionalen Dimension in der Europäischen Union – Ein Beitrag aus österreichischer Sicht, in: Das Recht in Zeit und Raum – FS für Martin Leutl (1998) S. 445–464.

23) Dieser sogenannte Kulturartikel belässt die Kulturpolitik in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Die Europäische Gemeinschaft hat nur eine »unterstützende und ergänzende« Zuständigkeit.

serung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker«. Aus diesem Text des Vertrages ergibt sich, dass die Kenntnis der eigenen Geschichte eine Voraussetzung für die Entwicklung der kulturellen Identität ist. Historisch reflektiertes Wissen und Urteil schaffen kulturelle Identität. Die Beschäftigung mit der Geschichte führt zum Nachdenken über die eigene Herkunft und Identität. Der Geschichtsunterricht muss eine europäische Dimension erhalten, die die geistigen Wurzeln Europas in ihrer Gesamtheit offen legt. Die Sichtbarmachung und Bewahrung des kulturellen Erbes verlangt eine Aufarbeitung und Verarbeitung der eigenen Geschichte. Eine kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte erscheint als ein wesentliches Element eines Bewusstseinsbildungsprozesses. Daher ist die immer wieder beschworene »Vergangenheitsdiskussion« für den europäischen Einigungsprozess unverzichtbar.

Europäische Kultur erscheint als Paradoxon. Einerseits ist sie eine vertraute Kultur mit vielen verschiedenen Ausprägungen, andererseits begegnet sie ständig dem »Anderen«. Sie ist eine Verflechtung von Eigenem und Fremdem und vereinigt Anteile vieler Kulturen. Daher braucht Europa den kulturellen Austausch und die Erfahrung dieses Austausches als gemeinsame Kultur.

DER ZWANG ZUR EUROPÄISIERUNG

Europa ist nach wie vor ein »Europa der Nationen«, das immer wieder zitierte Bild vom gemeinsamen Haus sollte besser durch ein gemeinsames Dorf, das aus vielen Häusern besteht, ersetzt werden. Aber die Vielfalt der Häuser wird homogener, sie werden zunehmend europäischer. In der wissenschaftlichen Beurteilung wird der Integrationsprozess nach bestimmten Parametern bewertet. Dabei stehen vor allem fortschreitende institutionelle Verflechtungen und eine Vergemeinschaftung der Politikbereiche im Zentrum. Darüber hinaus lässt sich jedoch ein Phänomen einer Europäisierung feststellen, das kaum messbar ist und nicht in konkreten Indikatoren ausgedrückt werden kann. Europäisierung spricht eine mentalitätsbezogene Dimension an. Sie führt zu einer Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsspielraums durch europäisches Denken. Europäisierung bedeutet Angleichung und Anpassung; Ziele der europäischen Einigung werden Elemente nationaler politischer Entscheidungsprozesse und beeinflussen persönliches Verhalten. Schließlich umfasst Europäisierung einen Lernprozess, der zu einem antizipatorischen Denken verpflichtet.

Wie weit die Union auf diesem Weg vorangeschritten ist, ist – wie bereits ausgeführt – schwer zu beurteilen. In der öffentlichen Wahrnehmung pendelt Europa zwischen Europa-Euphorie und Europa-Skeptizismus. Vielen erscheint die Irreversibilität des europäischen Einigungsprozesses als Chance, für andere wieder wird sie eher als Hypothek ihrer Zukunft empfunden.

Lassen sie mich mit einem Zitat von Hermann Hesse schließen, der einmal meinte: »Der Gedanke, Europa als ideale Zukunftseinheit könnte etwa eine Vorstufe zu einer geeinigten Menschheit bedeuten, wird, wie jeder Cosmopolitismus, zur Zeit schroff abgelehnt und ins Reich der poetischen Träume verwiesen.« Die Skepsis, die aus den Worten Hesses spricht, erscheint zumindestens gemindert zu sein. Europa ist nicht mehr eine Einheit der poetischen Träume, es ist eine politische Realität geworden, die zwar nicht ein zwingendes Modell einer geeinigten Menschheit ist, mit dem aber viele Hoffnungen verbunden werden. Der Gedanke der europäischen Einigung besitzt nach wie vor eine außergewöhnliche Attraktivität, er ist ein unverzichtbares Element menschlichen und gesellschaftlichen Fortschrittes.