

Hrbek, Rudolf

**Article — Digitized Version**

## Das Vertragswerk von Maastricht: Die EG auf dem Weg zur Europäischen Union

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hrbek, Rudolf (1992) : Das Vertragswerk von Maastricht: Die EG auf dem Weg zur Europäischen Union, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 3, pp. 131-137

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136858>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Rudolf Hrbek

# Das Vertragswerk von Maastricht: Die EG auf dem Weg zur Europäischen Union

*Mit dem Maastrichter Abkommen vom Februar diesen Jahres soll der Integrationsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft zu einer „Europäischen Union“ fortgesetzt werden. Welches sind die Elemente des Vertrages, der den Mitgliedstaaten nun zur Ratifizierung vorliegt? Welche Konsequenzen zeichnen sich für die einzelnen Politikbereiche der Gemeinschaft ab?*

Der EG-Integrationsprozeß hat seit Mitte der achtziger Jahre erkennbar Fortschritte gemacht. Das Projekt der Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992 zielt auf die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums; seine Umsetzung ist recht weit vorangeschritten. Das bezieht sich einerseits auf die gesetzgeberischen Entscheidungen der Gemeinschaft und die Implementationsentscheidungen der Mitgliedstaaten, andererseits auf Maßnahmen insbesondere von Unternehmen, mit denen diese sich auf die neue Situation vorbereiten.

Einen Fortschritt stellt die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 dar, mit der die EWG-Verträge ergänzt und verändert wurden. Im Zusammenhang damit ist auch die unter deutscher Präsidentschaft 1988 erfolgte Beschlußfassung über das Delors-Paket zu nennen: Dieses enthält erstens eine Reform der Strukturfonds, die aufgestockt und in ihren Vergabemodalitäten zugunsten strukturschwacher Mitgliedstaaten verbessert wurden. Zweitens beinhaltet es eine Reform der Agrarpolitik durch Maßnahmen zur Drosselung der Produktion und drittens eine Reform des Finanzsystems, mit der die Manövrierfähigkeit der Gemeinschaft wenigstens für einige Jahre vergrößert wurde.

Ein weiterer, wenn auch bescheidener Fortschritt ist in der im Dezember 1989 erfolgten Verabschiedung der Charta Sozialer Grundrechte sowie, darauf aufbauend, im sozialpolitischen Aktionsprogramm der Kommission zu sehen. Schließlich erfolgte die Aufnahme Portugals und Spaniens in den Kreis der Mitgliedstaaten; schon nach wenigen Jahren wird darin übereinstimmend eine Stärkung der Gemeinschaft gesehen. Das Stichwort einer Vertiefung der Gemeinschaft steht seither kontinuier-

lich auf der Tagesordnung. Das im Dezember 1991 beschlossene und im Februar 1992 unterzeichnete Vertragswerk von Maastricht wird in diesem Zusammenhang als eine wichtige Wegmarke angesehen<sup>1</sup>.

Eine Reihe von Gründen hat zum Zustandekommen dieses Vertragswerks geführt. Da war zum einen die wachsende Einsicht, daß zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum auch eine Wirtschafts- und Währungsunion gehört und deshalb dieses seit langem projektierte Vorhaben realisiert werden müsse. Da eine Wirtschafts- und Währungsunion aber primär politische Qualität habe, sei sie, so die weitere Einsicht, durch eine Politische Union zu ergänzen. Von besonderer Bedeutung war sodann der Zusammenbruch kommunistischer Regime in Mittel- und Osteuropa sowie der Sowjetunion und die nachfolgenden tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in diesen Staaten. Die mittel- und osteuropäischen Staaten, vorrangig Polen, die CSFR und Ungarn, dann aber auch die Selbständigkeit erlangenden Staaten aus dem ehemaligen Verbund der Sowjetunion, orientierten sich nach Westen und richteten ihre ökonomischen, aber auch politischen Erwartungen vorrangig auf die EG. Um diesen Erwartungen entsprechen zu können, wurde eine Konsolidierung der Gemeinschaft als unerlässlich angesehen. Ein besonderer Faktor war die Wiedervereinigung Deutschlands. Es galt, das vereinigte Deutschland dauerhaft und verlässlich in einen internationalen Verbund einzugliedern und damit die Westbindung der Bundesrepublik zu bestätigen. In diesem Ziel stimmten sowohl alle ausschlaggebenden politischen Kräfte der

<sup>1</sup> Der Vertragstext ist abgedruckt im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 16 vom 12. 2. 1992. Erste Würdigungen geben Wolfgang Wessels: Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeitrends, in: Integration 1/1992, S. 2-16; Otto Schmuck: Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union. Fortschritt und Ausdifferenzierung der europäischen Einigung, in: Europa-Archiv 4/1992, S. 97-106. Über zwei Tagungen, die sich mit dem Vertragswerk von Maastricht befaßt haben, wird in der Zeitschrift Integration 2/1992 berichtet werden.

*Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 52, ist Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.*

der Bundesrepublik Deutschland als auch die Nachbarstaaten Deutschlands überein<sup>2</sup>. Schließlich galt es, neue Sicherheitsstrukturen nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes zu finden. Die sich abzeichnende deutliche Verringerung des militärischen Engagements der USA in Europa stellte in diesem Zusammenhang eine zusätzliche Herausforderung für die EG-Mitgliedstaaten dar.

### Grundlagen des Maastrichter Abkommens

Vor diesem Hintergrund ist es nur verständlich, daß das Thema einer erneuten Vertiefung der Gemeinschaft seit 1989 ganz oben auf der Tagesordnung der Gemeinschaft stand. Um dieses Ziel voranzutreiben, bedienten sich die EG-Staaten, wie schon in den achtziger Jahren, der Methode von Regierungskonferenzen sowie der Ergänzung und Änderung der Verträge. Dabei konnten sie unmittelbar an die Einheitliche Europäische Akte<sup>3</sup> anknüpfen. In ihr hatten sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, „gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Weg zur Europäischen Union beizutragen“. Damit hatten sie dem EG-Integrationsprozeß zwar gemäß der Feierlichen Deklaration von Stuttgart vom 19. Juni 1983<sup>4</sup> erneut die Perspektive der Errichtung einer Europäischen Union gegeben, die Einheitliche Europäische Akte sollte diese jedoch nicht konstituieren, sondern lediglich Schrittmacherdienste leisten. Sie stellt deshalb, wie übereinstimmend festgestellt wurde, auch nur ein bescheidenes Stück Integrationsfortschritt dar<sup>5</sup>. Der Aufgabenbereich der Gemeinschaft wird um die Bereiche Umwelt, Forschung und Technologie sowie Soziales (in ganz begrenztem Umfang, nämlich auf die Verbesserung der Arbeitsumwelt sowie den Dialog zwischen den Sozialpartnern beschränkt) erweitert, eine Wirtschafts- und Währungsunion wird jedoch nicht errichtet. Die Reformen des Institutionen- und Entscheidungssystems bleiben marginal: Die Stärkung des Europäischen Parlaments mit dem Verfahren der Zusammenarbeit (einer Art zweiter Lesung) beschränkte sich auf Entscheidungen zur Vollendung des Binnenmarkts und außerdem auf ein Zustimmungsrecht zu Beitritts- und Assoziierungsabkommen. Maßnahmen im Bereich „Europa der Bürger“, wie sie der Adonnino-Bericht vorgeschlagen hatte, werden – nicht zuletzt aus Zeitknappheit – nicht aufgenommen. Die Praxis der Europäischen Politischen Zusammenarbeit über

die Zusammenarbeit in der Außenpolitik wird vertraglich sanktioniert, aber substantiell nicht angereichert.

Das war die Grundlage für die beiden Regierungskonferenzen über die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Politische Union. Die Verhandlungen waren schwierig, langwierig und kontrovers; sie fanden auf der Sitzung des Europäischen Rats im Dezember 1991 in Maastricht ihren Abschluß. Danach wurden die beiden Verträge integriert und Anfang Februar 1992 als „Vertrag über die Europäische Union“ in Maastricht unterzeichnet. Im Vergleich zur Einheitlichen Europäischen Akte stellt das Vertragswerk von Maastricht, wie im folgenden zu zeigen sein wird, einen substantiellen Integrationsfortschritt dar.

### Grundpfeiler der „Europäischen Union“

Der Begriff der „Europäischen Union“ hat in der Diskussion um die Weiterentwicklung der Gemeinschaft eine wichtige Rolle gespielt<sup>6</sup>. Im Zusammenhang mit den von Frankreich Anfang der sechziger Jahre lancierten Vorstößen zur Schaffung einer „Politischen Union“ erschien die „Union“ als eine bewußte Alternative zur „Gemeinschaft“. Galten für letztere supranationale Gestaltungsprinzipien, wie sie in den Römischen Verträgen niedergelegt waren, so sollte die „Union“ durch „Intergouvernementalität“ gekennzeichnet sein. Etwa zehn Jahre später, auf dem EG-Gipfel im Oktober 1972 in Paris, wurde der Begriff erneut verwendet und hat seitdem die europapolitische Debatte stark bestimmt. Die Teilnehmer der Gipfelkonferenz von Paris hatten es als ihr vornehmstes Ziel bezeichnet, „die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten... vor dem Ende dieses Jahrzehnts in eine Europäische Union umzuwandeln“.

Das Ziel klang sehr ehrgeizig, dabei war der Begriff alles andere als eindeutig. Sahen die einen in ihm die Bezeichnung für eine ganz bestimmte Struktur, beispielsweise eine bundesstaatliche oder bundesstaatsähnliche Konstruktion, zu der die EG umgewandelt werden sollte, so war er für andere nur ein Slogan, der auf das Prozeßhafte von Integration verweisen und dem Prozeß selbst Sporen geben sollte. Dabei überwiegt deutlich das Verständnis, wonach Union vorrangig als Prozeß, nicht aber

<sup>2</sup> In diesem Sinn äußerte sich der Europäische Rat auf seiner Sitzung in Straßburg im Dezember 1989, als er erklärte: „Wir streben eine Stärkung des Zustands des Friedens in Europa an, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Dieser Prozeß ... muß auch in die Perspektive der europäischen Integration eingebettet sein.“ (Abgedruckt im Europa-Archiv 1/1990, S. D 14.)

<sup>3</sup> Das Ratifikationsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte ist abgedruckt in: Bundesgesetzblatt 1986 II, S. 1104.

<sup>4</sup> Abgedruckt in Europa-Archiv 15/1983, S. D 420-427.

<sup>5</sup> Zur Interpretation der Einheitlichen Europäischen Akte vgl. Rudolf Hrbek, Thomas Läufer: Die Einheitliche Europäische Akte: Das Luxemburger Reformpaket: eine neue Etappe im Integrationsprozeß, in: Europa-Archiv 6/1986, S. 173-184; Rudolf Hrbek: EG-Reform in kleinen Schritten, in: WIRTSCHAFTSDIENST 66. Jg. (1986), H. 4, S. 172-178; Wolfgang Wessels: Die Einheitliche Europäische Akte – Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union?, in: Integration 2/1986, S. 65-79.

<sup>6</sup> Zum Begriff der Union vgl. ausführlich Rudolf Hrbek, Heinrich Schneider: Die Europäische Union im Werden, in: Hans von der Groeben, Hans Möller (Hrsg.): Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden 1980, S. 209-472.

als eine bestimmte und letztlich auch rechtlich normierte Konstruktion zu verstehen sei<sup>7</sup>. Auch im Vertragswerk von Maastricht wird das Prozeßhafte von Integration an vielen Stellen deutlich erkennbar; nicht zuletzt überall dort, wo Revisionsklauseln und feste Termine für die Überprüfung bestimmter Regelungen genannt sind. Darüber hinaus enthält das Vertragswerk aber eine ganze Reihe von Bestimmungen, die man durchaus als Strukturelemente einer künftigen „Verfassungs-Ordnung“ einer sich zur Union weiterentwickelnden EG verstehen kann.

Dieser Doppelcharakter kommt gleich im ersten Artikel des Vertragswerks von Maastricht zum Ausdruck, wenn es heißt, daß durch diesen Vertrag „eine Europäische Union“ gegründet werde und der Vertrag „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ darstelle. Die „Europäische Union“ (künftig: „Union“) genannte Vertragsschöpfung unterscheidet sich von der Europäischen Gemeinschaft, indem sie über die drei bisherigen Gemeinschaften hinausgeht. Zur Union gehören drei wesentliche Komponenten, die in der Diskussion vielfach „Pfeiler“ genannt werden: Den ersten Pfeiler stellen die drei Europäischen Gemeinschaften dar, die auf nochmals geänderten und ergänzten Verträgen beruhen; den zweiten Pfeiler bilden die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP); die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres schließlich sind der dritte Pfeiler. Merkmal der beiden letzteren ist, daß sie im wesentlichen intergouvernementalen Charakter haben; dabei ist jedoch unverkennbar, daß sie ganz eng an die Struktur des EG-Systems angegliedert sind.

### Erweiterung der Gemeinschaftspolitik

Durch das Vertragswerk wird der Aufgabenbereich der Gemeinschaft beträchtlich erweitert. Außerdem erfährt das Institutionen- und Entscheidungssystem durch Hinzufügung neuer Elemente eine deutlich komplexere Struktur.

Was die Erweiterung des Aufgaben- und Tätigkeitsbereichs der Gemeinschaft betrifft, so steht im Mittelpunkt zweifellos die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion<sup>8</sup>. Ziele sind feste Wechselkurse, eine einheitliche Währung und die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- und Währungspolitik, die dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist. Für das Zustandekom-

men der Währungsunion enthält der Vertrag Fristen: Spätestens ab 1999 treten diejenigen Staaten in die Endstufe ein, die die Konvergenzkriterien erfüllen, wobei dieser Automatismus nicht für Großbritannien und Dänemark gilt.

Auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik legt die Gemeinschaft Grundzüge für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten fest und überwacht deren Einhaltung. Dazu gehört, den Mitgliedstaaten Empfehlungen zu geben und gegebenenfalls einen öffentlichen Tadel auszusprechen sowie Sanktionen, auch finanzieller Art, zu verhängen. Das Ziel der ganz festen Einbindung (ja Disziplinierung) der Mitgliedstaaten in den Gemeinschaftsrahmen ist unverkennbar.

Der Teil des Vertrages, in dem die Politiken der Gemeinschaft aufgeführt sind, ist um eine Reihe von Titeln ergänzt worden. Zum Aufgaben- und Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft gehören nunmehr so unterschiedliche Bereiche wie allgemeine Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, transeuropäische Netze, Industrie und Entwicklungszusammenarbeit. Damit wird nun keineswegs eine Gemeinschaftskompetenz zu Lasten der Mitgliedstaaten eingeführt. Vielmehr werden die genannten Bereiche als Gemeinschaftsaufgaben verstanden, an deren Bewältigung die Gemeinschaft, neben den Mitgliedstaaten, beteiligt wird. Das kann durch ganz unterschiedliche Maßnahmen erfolgen, die primär darauf abzielen, die Aktivitäten der Staaten auf diesen Gebieten zu bündeln und zu koordinieren sowie finanziell zu unterstützen. Auch wenn die Entscheidungskompetenz der Mitgliedstaaten weitestgehend ungeschmälert bleibt, so zielen die Bestimmungen auch hier darauf ab, die Staaten in all diesen Bereichen systematisch stärker in den Gemeinschaftsrahmen einzubinden. Die bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte neu aufgenommenen Titel über Forschung und Technologie, Umwelt sowie wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt werden im Vertragswerk von Maastricht ergänzt.

Für den Bereich der Sozialpolitik wurde eine ganz neuartige, letztlich problematische Lösung gefunden. Daß es sich um einen außerordentlich sensiblen Bereich handelt, wurde bereits bei den Beratungen über die Europäische Charta Sozialer Grundrechte deutlich: Der im Dezember 1989 verabschiedete Text blieb weit hinter

<sup>7</sup> Vgl. dazu Rudolf Hrbek: Die „Europäische Union“ als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe? Lehren aus dem Reform-Septennium der EG (1980-1987), in: Mestmäcker, Möller, Schwarz (Hrsg.): Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben, Baden-Baden 1987, S. 167-200.

<sup>8</sup> Grundsätzliche Ausführungen, noch vor Maastricht, macht Hans Tietmeyer: Währungsunion – ein Weg ohne Umkehr, in: Integration 1/1992, S. 17-24. Zwei in der Bewertung unterschiedliche Beiträge enthält die Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ B 7-8/92: Elke Thiel: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Von der Marktintegration zur politischen Integration, S. 3-11; Rolf H. Hasse: Europäische Zentralbank. Europäische Währungsunion ante portas?, S. 23-32.

sehr viel ehrgeizigeren Entwürfen zurück; Großbritannien schließlich verweigerte selbst diesem Kompromißpapier seine Zustimmung. Der Bereich der Sozialpolitik blieb auch diesmal kontrovers; die Sitzung des Europäischen Rates im Dezember 1991 drohte gar an diesem Element zu scheitern. Die schließlich gefundene Lösung ist nichts anderes als ein Anwendungsfall für das Prinzip abgestufter Integration<sup>9</sup>. Weil Großbritannien nicht bereit war, einer Ergänzung der Vertragsbestimmungen zum Bereich Sozialpolitik zuzustimmen, schlossen die elf übrigen Mitgliedstaaten ein gesondertes Abkommen, welches dem Vertragswerk als Protokoll beigelegt ist. Als Dauerregelung wäre die hier gefundene Lösung, die zweifellos den erfolgreichen Abschluß der Sitzung des Europäischen Rates über das Vertragswerk maßgeblich gefördert hat, kaum tolerierbar, weil eine solche Konstruktion mit dem Charakter der EG als Rechtsgemeinschaft letztlich unvereinbar ist. Vielerorts wird damit gerechnet, daß nach den spätestens im Frühsommer 1992 abgehaltenen Parlamentswahlen in Großbritannien die britische Regierung dem Abkommen beitrifft, welches dann in den Vertrag integriert werden könnte.

Eine andere Sonderlösung ist mit der Einführung des sogenannten Kohäsionsfonds erfolgt. Er soll zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell beitragen und bis Ende 1993 zur Verfügung stehen. In einem Protokoll werden diejenigen Staaten genannt, die hier Finanzleistungen erwarten können. Es sind Staaten mit einem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt von weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts, also Irland, Griechenland, Portugal und Spanien. Damit wird ein zusätzlicher Mechanismus im Sinne eines Finanzausgleichs ge-

<sup>9</sup> Vgl. zu diesem Konzept Eberhard Grabitz (Hrsg.): Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl, Straßburg 1984.

schaffen, wie er in föderativ gegliederten Staaten üblich ist. Der Kohäsionsfonds unterstreicht im übrigen den Charakter des Vertragswerks von Maastricht als Paketlösung, die gerade auch schwächeren Mitgliedstaaten Vorteile bringen muß.

Durch den Vertrag wird weiterhin eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Mit ihr soll zunächst die volle Freizügigkeit, also ein Aufenthaltsrecht im gesamten Bereich der Union, unabhängig von der Ausübung einer Berufstätigkeit, verbunden sein. Des Weiteren sollen die Unionsbürger das kommunale und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament dort ausüben können, wo sie ihren Wohnsitz haben; beides bezieht sich sowohl auf das aktive als auch auf das passive Wahlrecht. Außerdem soll jeder Unionsbürger in Drittländern durch andere EG-Mitgliedstaaten geschützt werden, falls sein eigenes Land nicht vertreten sein sollte. Schließlich wird jedem Unionsbürger ein Petitionsrecht beim Europäischen Parlament eingeräumt, und er hat die Möglichkeit, sich an den neu geschaffenen Bürgerbeauftragten (Ombudsmann) zu wenden.

#### Weitere Vertragselemente

Der zweite Pfeiler der Unionskonstruktion sind die Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Das Ziel der Union ist hier, wie es in den einleitenden gemeinsamen Bestimmungen des Vertrags heißt, „eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“.

□ Was die GASP betrifft, die, wie es der Vertrag formuliert, von der Union und ihren Mitgliedstaaten verwirklicht werden soll, war die Frage von Mehrheitsabstimmungen

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis  
DM 96,—  
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

strittig. Letztlich behält jeder Mitgliedstaat seinen Gestaltungsspielraum bzw. eine Vetomöglichkeit; denn die Festlegung gemeinsamer Standpunkte in Fragen der GASP durch den Rat erfolgt einstimmig. Die Entscheidung darüber, daß eine bestimmte Angelegenheit Gegenstand einer gemeinsamen Aktion wird, erfolgt ebenfalls einstimmig, wie auch in der Frage, über welche Details bei der Durchführung einer solchen Aktion mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese komplizierten Bestimmungen auf die Handlungsfähigkeit der EG-Mitgliedstaaten und der Union auswirken werden.

□ Mit Blick auf das Ziel, zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu kommen, wird die Westeuropäische Union (WEU) zum integralen Bestandteil der Entwicklung der Union erklärt; Entscheidungen und Aktionen der Union mit verteidigungspolitischen Bezügen sollen von der WEU ausgearbeitet und durchgeführt werden. Diese Regelung könnte es neutralen Mitgliedstaaten der Union erleichtern, die Entwicklung einer Verteidigungspolitik stillschweigend mitzutragen. Die Mitgliedstaaten der Union, die noch nicht Mitglied der WEU sind, erhalten die Möglichkeit zum Beitritt; dies ist in einer besonderen Erklärung der EG-Mitgliedstaaten, die zugleich der WEU angehören, festgelegt und dem Vertragswerk beigelegt worden. Was die NATO betrifft, so bleiben die Beziehungen und Verpflichtungen einzelner Staaten innerhalb dieses Bündnisses durch die Bestimmungen über die GASP unberührt; in der dem Vertragswerk angefügten Erklärung wird es als Ziel bezeichnet, die WEU als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO zu entwickeln.

Der dritte Pfeiler der Union ist die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die jeweils zuständigen Behörden der EG-Mitgliedstaaten hatten in verschiedenen hier relevanten Bereichen bereits seit Jahren punktuell kooperiert, allerdings strikt intergouvernemental. Da die Überzeugung gewachsen war, daß für viele Fragen auf diesem Gebiet Lösungen nur noch gemeinsam möglich sind, gab es Bestrebungen, die praktische Kooperation in echte Gemeinschaftszuständigkeit zu überführen. Das erfolgte jedoch nur für bestimmte Aspekte der Visapolitik (Festlegung der Liste der visumpflichtigen Länder sowie Maßnahmen zur Visagegestaltung). Die folgenden Bereiche werden dagegen im Rahmen des dritten intergouvernementalen Pfeilers der Union geregelt: Asylpolitik, Kontrolle von Grenzüberschreitungen, Einwanderungspolitik, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und der internationalen Kriminalität, Zusammenarbeit der Justiz in Zivil- und Strafsachen, Kooperation im Zollwesen und schließlich die polizeiliche Zusammenarbeit, die auch die Bestrebungen zum „Auf-

bau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol)“ umfaßt. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich auf diesen Gebieten zu gegenseitiger Information und Konsultation im Rat; sie können gemeinsame Standpunkte festlegen, gemeinsame Maßnahmen beschließen und schließlich auch weitergehende Abkommen ausarbeiten, die den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung empfohlen werden.

### Ausbau des EG-Entscheidungssystems

Im Bereich des gemeinschaftlichen Entscheidungssystems werden neue Gremien geschaffen sowie neue bzw. zusätzliche Verfahren festgelegt:

□ Hierunter fallen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) sowie die neue unabhängige Europäische Zentralbank (EZB), die in der Endstufe die bisherigen Befugnisse der nationalen Notenbanken übernehmen soll.

□ Zusätzlich wird als neues Gremium – ausdrücklich nicht unter die Organe der Gemeinschaft subsumiert – ein Ausschuß der Regionen eingeführt<sup>10</sup>, dessen Mitgliederzahl und ihre Verteilung auf die zwölf Mitgliedstaaten den Regelungen für den Wirtschafts- und Sozialausschuß entspricht. Dieses Gremium soll territorialen Einheiten unterhalb der Ebene des Nationalstaats, die pauschal „Regionen“ genannt werden (im deutschen Fall bezieht sich das auf die Bundesländer), direkte Mitwirkungsmöglichkeiten auf der Gemeinschaftsebene geben. Der Ausschuß ist auf beratende Funktionen beschränkt, ihm kommt allerdings ein eingeschränktes Initiativrecht zu. Angesichts der Unterschiede, die die Regionen in den verschiedenen EG-Mitgliedstaaten hinsichtlich ihres rechtlichen und politischen Status aufweisen<sup>11</sup>, bleibt abzuwarten, welche Rolle das neue Gremium spielen wird.

□ Die Rechte und die Stellung des Europäischen Parlaments (EP) sind, wenn auch bescheiden, gestärkt worden. Mit der Einführung eines Vermittlungsverfahrens zwischen Rat und EP, unter Beteiligung der Kommission, und der Möglichkeit für das EP, Beschlüsse mit absoluter Mehrheit zu verhindern, hat das EP so etwas wie ein Mitentscheidungsrecht bekommen; allerdings im Sinne ei-

<sup>10</sup> Zum neugeschaffenen Ausschuß der Regionen äußert sich Rudolf Hrbek: Der Ertrag der „Verfassungsdebatte“ von Maastricht: Ein Erfolg für den Föderalismus und die deutschen Länder?, in: von Baur, Müller-Graff, Zuleeg (Hrsg.): Festschrift Börner, Köln 1992 (erscheint Anfang Mai).

<sup>11</sup> Vgl. zu diesen Unterschieden Christian Engel: Regionen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine integrationspolitische Rollensuche, in: Integration 1/1991, S. 9-20.

ner Verhinderungsmacht. Bei der Bestellung der Kommission, insbesondere auch ihres Präsidenten, erhält das EP Mitwirkungsrechte über ein Zustimmungsvotum. Weiterhin steht dem EP ein faktisches Initiativrecht zu; dieses richtet sich an die Kommission. Die Bildung von Untersuchungsausschüssen, die Einführung eines förmlichen Petitionsrechts und das neue Amt eines Bürgerbeauftragten (Ombudsmann nach skandinavischem Vorbild) stellen weitere punktuelle Innovationen dar, deren politische Wirkung abzuwarten bleibt.

□ Ein neues Gremium ist die in einer Erklärung zum Vertragswerk erwähnte Konferenz der Parlamente („ASSISE“), die sich aus Vertretern des EP und der einzelstaatlichen Parlamente zusammensetzt<sup>12</sup>. Diese Konferenz soll zu allen „wesentlichen Leitlinien der Europäischen Union gehört“ werden.

□ Ein ganz neues Gremium ist sodann ein aus hohen Beamten zusammengesetzter sogenannter Koordinierungsausschuß für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres; er hat sein Vorbild zweifellos im Politischen Komitee der ehemaligen Europäischen Politischen Zusammenarbeit.

□ Entscheidungen über die künftige Zahl der Mitglieder der Kommission (mit Blick auf deren Arbeitsfähigkeit im Falle des Beitritts zusätzlicher Mitgliedstaaten) sowie des Europäischen Parlaments (mit Blick auf dessen Repräsentativität, nicht zuletzt auch hinsichtlich der Vertretung der Bevölkerung in den fünf neuen Bundesländern<sup>13</sup>) wurden nicht getroffen; diese Fragen sollen bis Ende 1992 geklärt sein.

□ Schließlich ist auf Artikel 138a hinzuweisen („Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“), der auf die weitere Entwicklung einer Komponente der transnationalen politischen Infrastruktur verweist<sup>14</sup>.

### Konsequenzen des Abkommens

Wie sind nun diese Einzelregelungen insgesamt zu bewerten, und was ergibt sich für die weitere Entwicklung der Zwölfergemeinschaft, die künftig Union heißen wird? Der Charakter der EG als Verflechtungssystem<sup>15</sup> hat sich verstärkt; das folgt, wie gezeigt wurde, aus der Einbezie-

<sup>12</sup> Eine solche Zusammenkunft hat bereits im Vorfeld der beiden Regierungskonferenzen stattgefunden; das Gremium hat dabei die vom Europäischen Parlament vorgetragenen Forderungen unterstützt.

<sup>13</sup> Die Bevölkerung der fünf neuen Länder wird im Europäischen Parlament durch 18 Abgeordnete vertreten, die allerdings nur den Status von Beobachtern haben.

hung immer weiterer Politikbereiche in den Gemeinschaftsrahmen. Auch für die Union gilt der Verflechtungscharakter, denn die drei Pfeiler stehen nicht unverbunden nebeneinander. Die beiden intergouvernemental geprägten Pfeiler sind sehr eng an die Struktur des EG-Systems angebunden, wenn sie auch (noch) nicht in diese eingegliedert sind. Es gibt jedoch bereits eine Vielzahl von Verschränkungen und Überlappungen, auch Parallelitäten. So ist beispielsweise im Rahmen der GASP die Kommission an den Arbeiten des Vorsitzes beteiligt und hat Initiativmöglichkeiten. Das Europäische Parlament wird gehört und erhält die Rolle eines Mitspielers. Das Politische Komitee, bestehend aus hohen Beamten der Außenministerien, ist analog zum Ausschuß der Ständigen Vertreter eingerichtet. Schließlich ist der Rat das zentrale Gremium und der Europäische Rat die oberste Lenkungsinstanz. Verschränkungen und Überlappungen sowie Parallelitäten finden sich auch bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres: Kommission und Europäisches Parlament sind einbezogen, und der Rat ist das zentrale Gremium für Konsultationen.

Die Staaten bleiben wie bisher Hauptträger der Union und ihrer Entwicklung. Aber sie nehmen ihre Aufgaben nicht isoliert, sondern im Rahmen der Gemeinschaft bzw. der Union gemeinsam mit anderen – bei tendenzieller Bündelung oder gar Fusionierung – wahr. Ihre Tätigkeit wird in immer mehr Bereichen auf den Unions-Kontext ausgerichtet. Dieser Zusammenhang hat noch einen anderen Aspekt: Im Zuge ihrer immer stärkeren Ausrichtung auf die Gemeinschaft bzw. die Union unterliegen die Staaten selbst einem Verfassungswandel, der parallel zum Prozeß einer „Verfassungsbildung“<sup>16</sup> in der Union – denn darum handelt es sich in letzter Konsequenz – erfolgt. Diese Implikationen für die Mitgliedstaaten werden zweifellos bei der ausstehenden Ratifizierung des Vertragswerks eine Rolle spielen. So wird beispielsweise in der Bundesrepublik die Frage aufgeworfen, ob Artikel 24, Absatz 1 GG die mit dem Vertragswerk von Maastricht einzugehenden Verpflichtungen noch trägt<sup>17</sup>. Eine andere kritische Frage bezieht sich auf die Industriepolitik: Bedeutet die Verpflichtung zur Industriepolitik nicht de facto

<sup>14</sup> Hintergrund für die Aufnahme dieses Artikels ist das Bestreben der drei transnationalen Parteiföderationen der Christlichen Demokraten, Liberalen und Sozialdemokraten/Sozialisten, für ihre Arbeit Mittel der EG zu erhalten, analog der staatlichen Parteienfinanzierung.

<sup>15</sup> Eine ausführliche Erläuterung des Konzepts, die EG als Verflechtungssystem zu beschreiben und zu interpretieren, enthält: Grabitz, Schmuck, Steppat, Wessels: Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn 1988, S. 59-74.

<sup>16</sup> Vgl. dazu Roland Bieber: Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildemann (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991, S. 395-415.

eine Änderung der Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes<sup>17</sup>? Auch die Gewährung des kommunalen Wahlrechts an Ausländer erfordert eine Grundgesetzänderung.

Eine wichtige Rolle bei der Ratifizierungsdebatte wird sicherlich auch die für dieses Jahr anstehende Frage des künftigen Finanz- und Haushaltssystems der Gemeinschaft spielen. Da die Gemeinschaft am Ende ihrer finanziellen Möglichkeiten angelangt ist, muß in diesem Jahr eine Neuregelung erfolgen. Die Kommission hat ihre diesbezüglichen Vorstellungen im Februar 1992 präsentiert<sup>18</sup>. Vom Umfang der Aufstockung des EG-Haushalts wird es letztlich abhängen, welche Aktivitäten die Gemeinschaft auf den verschiedenen Gebieten, unter ihnen auch die neuen Bereiche gemäß dem Vertragswerk von Maastricht, ergreifen kann. Angesichts der sehr angespannten Haushaltslage in den meisten EG-Mitgliedstaaten ist es fraglich, ob den Vorstellungen der Kommission in vollem Umfang entsprochen wird.

Die Beratungen über das künftige Finanzsystem werden im übrigen ein erster Testfall für das Subsidiaritätsprinzip<sup>20</sup> sein, welches im Vertragswerk neu verankert wurde. Danach wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, 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 Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. Jede Begrenzung des Finanzspielraums der Gemeinschaft würde ihre Gestaltungsmöglichkeiten nachhaltig einschränken.

### „Europäische Verfassung“ als Ziel

Mit dem Vertragswerk von Maastricht wird der Integrationsprozeß in der EG fortgesetzt; der Prozeßcharakter, wie er im Begriff Union enthalten ist, wird erneut akzentuiert. Das ergibt sich nicht zuletzt aus einer Reihe von Terminsetzungen und Revisionsklauseln. Eine Gesamtrevi-

sion des Vertragswerks von Maastricht ist für 1996 vorgesehen; zu diesem Zeitpunkt soll eine weitere Regierungskonferenz einberufen werden. Anders gesagt: Der mühsame und langwierige Prozeß der „Verfassungsbildung“ ist mit dem Vertragswerk von Maastricht nicht abgeschlossen, sondern nur eingeleitet worden. Die in diesem Vertragswerk beschriebene Union hat noch keine endgültige Gestalt angenommen, sondern ist auf Weiterentwicklung angelegt. Über die Finalität des Prozesses werden im Vertragswerk keine Aussagen gemacht; dafür sind die europapolitischen Ziele und Leitvorstellungen der Mitgliedstaaten nach wie vor zu unterschiedlich. Das zeigt nicht zuletzt die Weigerung Großbritanniens, den Begriff „föderativ“ für Struktur und Charakter der Union zu akzeptieren<sup>21</sup>. Dennoch kann es keinen Zweifel geben, daß die Union Merkmale föderativer Konstruktionen aufweist. Das erklärt auch, warum über eine etatistische Interpretation der Union nachgedacht wird<sup>22</sup>.

Aus dieser Deutung des Vertragswerks ergibt sich, daß für den Beitritt neuer Mitglieder recht hohe Hürden existieren. Die jetzt vorgenommene Vertiefung wird die Erweiterung der Gemeinschaft insofern erschweren, als wohl nur sehr wenige europäische Staaten bereit und in der Lage sein werden, innerhalb relativ kurzer Zeit all die Bedingungen zu erfüllen sowie die Verpflichtungen zu übernehmen, die im Unionsvertrag normiert sind<sup>23</sup>. Obwohl der Vertrag die Offenheit der Union für alle europäischen Staaten erklärt, werden sich viele Beitrittsaspiranten auf längere Fristen einstellen müssen bzw. sie werden sich zusammen mit der Gemeinschaft um Arrangements bemühen müssen, die sie eng an die Gemeinschaft bzw. die Union anbinden, ohne ihnen schon in den nächsten Jahren den Status von Mitgliedern mit allen Rechten und Pflichten zu geben.

<sup>20</sup> Vgl. zu diesem Thema Vlad Constantinesco: Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union, in: Integration 4/1990, S. 165-178; sowie Eberhard Grabitz: Subsidiarität im Gemeinschaftsrecht, in: Bernhard Vogel, Günter H. Oettinger (Hrsg.): Föderalismus in der Bewährung. Die deutschen Länder vor der Herausforderung fortschreitender EG-Integration, Köln 1992, S. 139-149.

<sup>21</sup> Während die ursprüngliche Formulierung lautete: „Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der schrittweisen Verwirklichung einer Union mit föderaler Ausrichtung dar“, heißt es jetzt: „Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden.“

<sup>22</sup> Um Möglichkeiten und Grenzen einer etatistischen Interpretation der Gemeinschaft und ihrer Entwicklung geht es in Rudolf Wildenmann (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991.

<sup>23</sup> Als voraussichtlich erfolgreiche Beitrittsaspiranten gelten Österreich und Schweden, gegebenenfalls auch Norwegen und Finnland; die Schweiz stellt in mehrfacher Hinsicht einen schwierigen Sonderfall dar. Polen, die CSFR und Ungarn werden – jedenfalls mit Blick auf ihre ökonomische Situation – zweifellos länger auf einen Beitritt warten müssen. Sodann liegen noch Beitrittsgesuche von Malta, Zypern und der Türkei vor.

<sup>17</sup> So berichtet beispielsweise die Süddeutsche Zeitung vom 13. 2. 1992, S. 11, über ein Gutachten des Bonner Völkerrechtlers Christian Tomuschat, wonach Artikel 24 GG nicht mehr ausreiche, um staatliche Substanz auf EG-Ebene zu übertragen. Auch Rupert Scholz, einer der beiden Vorsitzenden der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, äußert diesbezügliche Zweifel; vgl. das Interview in der Stuttgarter Zeitung vom 29. 2. 1992, S. 5.

<sup>18</sup> Eine solche Kritik hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft öffentlich geäußert; vgl. Bericht in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 24. 2. 1992, S. 13. Grundsätzliches zu diesem neuen Tätigkeitsfeld der Gemeinschaft enthält der Beitrag von Joachim Starbatty, Uwe Vetterlein: Europäische Technologie- und Industriepolitik nach Maastricht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 10-11/92, S. 16-24.

<sup>19</sup> Das entsprechende Papier der EG-Kommission wird als Delors-II-Paket bezeichnet. Der Text ist abgedruckt in: Vertretung der EG-Kommission (Hrsg.): EG-Nachrichten Nr. 3 vom 24. 2. 1992, Bonn.