

Krägenau, Henry; Wetter, Wolfgang

Article — Digitized Version

Maastricht II: europäische Integration auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krägenau, Henry; Wetter, Wolfgang (1995) : Maastricht II: europäische Integration auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 10, pp. 525-532

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137286>

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.

Henry Krägenau, Wolfgang Wetter

Maastricht II: Europäische Integration auf dem Prüfstand

Der im November 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht steht nach dem Willen der Vertragsparteien bereits 1996 auf einer erneuten Regierungskonferenz auf dem Prüfstand. Mit welchen Themen sollte sich die Regierungskonferenz befassen? Welche Regelungen von Maastricht I bedürfen der Revision, welche der Ergänzung und welche der Vertiefung?

Mit Maastricht war es nicht für alle Parteien befriedigend gelungen, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Säulen des Vertrages zu erreichen. So blieben die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Innen- und Rechtspolitik im Rahmen intergouvernementaler Zusammenarbeit im Gegensatz zur ersten Säule mit Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion außerhalb gemeinschaftlicher Regelungen. Neben der Aufgabe, mit Maastricht II zu einer intensivierten Zusammenarbeit im Bereich der zweiten und dritten Säule der Union zu gelangen, muß sich die Regierungskonferenz den neuen Anforderungen an die Integrationspolitik nach dem Fall der Ost-West-Blöcke und den damit einhergehenden Problemen der Ost-Erweiterung der Union stellen.

Die anstehende Regierungskonferenz kann nicht primär eine Revisionskonferenz des alten Vertrages sein. Es ist zwar zu begrüßen, wenn Ungereimtheiten, Unklarheiten und die allzu komplexe Vertragsstruktur beseitigt würden; dies allein wäre jedoch zu kurz gesprungen. Die Situation Gesamteuropas und die Folgen des Maastrichter Vertrages fordern von der Konferenz mehr: sie muß auch Weichen stellen für die Integrationspolitik des nächsten Jahrhunderts. Die Ausgestaltung wichtiger institutioneller Reformen hängt dabei von den Zielen der Integration ab. Es ist daher – insbesondere auch im Vorfeld der Konferenz – bedeutsam, wenn die bislang zu kurz gekommene intensive öffentliche Diskussion über Akzeptanz und Finalität der Union zustande kommt¹. Der vorliegende

Aufsatz soll dazu beitragen, indem er nicht die pragmatische politische Lösung in den Vordergrund stellt, sondern besonders auch prinzipielle Problemfelder der europäischen Integration anhand wichtiger Konferenzthemen aufzeigt.

Finalität der Integration

Das wohl wichtigste Argument einer europäischen Integration war und ist im Nachkriegs-Europa die Sicherung des Friedens. Durch die supranationale Zusammenarbeit soll das Entstehen von Konfliktpotential zwischen den Nationalstaaten verhindert werden. Besonders für weite Teile der deutschen Eliten soll Europa Ängste überwinden, die in der Geschichte durch die Begriffe Koalitionen, Einkreisung, (Halb-) Hegemonie, Renationalisierung und deutscher Sonderweg hinlänglich beschrieben sind. Nach der Vereinigung der beiden Teile Deutschlands im Jahre 1990 schien die „Deutsche Frage“ akut zu werden, als das Land wiederum in eine geopolitische Mittellage zu geraten drohte und zur „Zentralmacht“² in Europa wurde, so daß eine rasche „Einbindung“ Deutschlands in das Europäische Haus durch den Maastrichter Vertrag gesucht wurde.

Das ursprünglich von deutscher Seite eingeführte Junktim zwischen Währungsunion und Politischer Union mußte in Maastricht allerdings mangels einer gesamteuropäischen Mehrheit für ein Bundesstaatenmodell fallengelassen werden. So brachte der Vertrag einen (weiteren) instabilen Kompromiß zwischen deutschem föderalistischen Anspruch und französischem Pragmatismus zustande, der von der

Henry Krägenau, 53, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Forschungsgruppe Europäische Wirtschafts- und Währungsintegration im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg; Wolfgang Wetter, 46, Dipl.-Volkswirt, ist freier Mitarbeiter des HWWA-Instituts.

¹ Vgl. dazu auch Rolf H. Hasse.: Europäische Währungsunion im Spannungsfeld zwischen politischem Wunsch und ökonomischer Realität, Universität der Bundeswehr, Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 51, Hamburg 1995.

² Vgl. dazu Hans-Peter Schwarz: Die Zentralmacht Europas – Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994.

legislativen Regelung bis zur institutionellen Ausgestaltung der Organe reicht.

Die geplante Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten beendet nicht nur auf absehbare Zeit die Vision eines Europäischen Bundesstaates³, sie macht auch einen Prozeß der integrationspolitischen Neuorientierung notwendig.

Die Regierungskonferenz 1996 bietet daher keinen Platz für Utopien, sondern muß die notwendigen Reformen auf der Grundlage einer Union „als föderales und dezentrales Mehrebenensystem ...“, in dem die Mitglieder ihre Staatlichkeit, regionale Verwurzelung und Identität wahren können“ durchführen⁴. Im einzelnen gilt es:

- die Dualität zwischen nationalstaatlicher Legitimation und Kompetenzübertragung an die Union deutlicher zu machen. Dazu sind die Strukturen und Entscheidungsverfahren zu vereinfachen und transparenter zu gestalten;
- die Institutionen (Rat, Kommission, Parlament) nach Effizienz und Legitimation den Erfordernissen einer erweiterten Union anzupassen;
- die Art der zukünftigen Integration neuer Mitglieder in die EG, mit Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion, und in die zwei intergouvernementalen Säulen des Unionsvertrages aufzuzeigen.

Die Vertiefung der Zusammenarbeit in Fragen einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist zwar anzustreben, ob hierbei jedoch Mehrheitsentscheidungen des Rats möglich sind⁵, ohne die Substanz nationaler Souveränitäten zu gefährden, muß bezweifelt werden. Was für die Außen- und Sicherheitspolitik gilt, muß auch in der Innen- und Rechtspolitik beach-

tet werden. Unzweifelhaft gibt es hier wichtige Bereiche, die eine gemeinschaftliche Regelung erfordern. Die Erfahrungen der Verhandlungen zur Schaffung einer Europäischen Polizeitruppe (Europol) zeigen jedoch, wie sensibel gerade dieser in die Kernautonomie der Mitgliedstaaten eingreifende Bereich ist⁶.

Im folgenden sollen die wichtigsten übrigen Problemkreise näher analysiert werden⁷.

Kompetenzverteilung

Innerhalb der dualistischen Organisation der Europäischen Union ist von zentraler Bedeutung, wie und in welchem Umfang Kompetenzen von den Nationalstaaten auf die Europäische Union übertragen werden. Prinzipiell weisen die Nationalstaaten der Union nach Art. 3b des EG-Vertrages Verantwortung nur durch beschränkte Einzelermächtigung zu. Allerdings werden die Kompetenzen im EG-Vertrag nicht detailliert nach materiellem Gehalt aufgelistet, sondern die Zuweisung erfolgt allgemein funktionell nach den Zielen des Art. 3. Das funktionale Zuweisungsprinzip ermöglichte einerseits eine starke Integrationsdynamik, die pragmatische Lösungen zuließ, andererseits war und ist damit aber der Weg für eine beständige Ausweitung der Unionszuständigkeiten offen⁸. Mit den Befugnissen, Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, für Rechtsangleichungen im Binnenmarkt zu sorgen, und der Generalermächtigung des Art. 235 EGV gelang es den Gemeinschaftsorganen, in nahezu alle Politikbereiche der Nationalstaaten einzudringen.

Der grundsätzlichen Legitimation, Kompetenz auf die gemeinschaftliche Ebene zu verlagern, stehen – wie das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts gezeigt hat – keine juristischen Hindernisse im Wege. Die Handlungen der Union basieren auf dem Willen der Nationalstaaten, in gewissen Bereichen ihre primäre Zuständigkeit auf die supranationale Ebene zu delegieren⁹.

³ Gleichwohl lassen öffentliche Äußerungen von deutschen Regierungsmitgliedern vermuten, daß „die Staatswerdung der EG als Amtsutopie ... auch künftig nicht ad acta gelegt werden“. Gerda Zellentin: Staatswerdung Europas? Politikwissenschaftliche Überlegungen nach Maastricht, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden 1993, S. 42.

⁴ Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa '96-Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1994, S. 9.

⁵ Dies ist auch ein Ziel der Bundesregierung. So Außenminister Kinkel: „Auch im Bereich der Außenpolitik führt in klar abgegrenzten, zuvor im Konsens definierten Bereichen kein Weg an Mehrheitsentscheidungen vorbei, wenn es um die Umsetzung gilt.“ Außenminister Kinkel in einer Erklärung der Bundesregierung vom 22. Juni 1995, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin, Nr. 51 vom 26. Juni 1995, S. 459.

⁶ Es besteht daher hier ein besonderer Bedarf an autonomieschonenden Verfahren. So stellt sich die Frage, ob Europol wirklich als zentrale neue Polizeieinheit notwendig ist oder ob die Vernetzung bestehender Computer, die Bildung multinationaler Arbeitsgruppen, die Stärkung der Rechte ausländischer Polizisten etc. nicht angemessenere Maßnahmen gewesen wären.

⁷ Die Probleme der Innen- und Rechtspolitik sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden im folgenden aus Platzgründen nicht näher diskutiert. Vgl. dazu die umfangreiche Literatur, z.B. Josef Janning: Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht; Anke Gimbal: Innen- und Justizpolitik - die dritte Säule der Europäischen Union, beide in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Maastricht in der Analyse: Materialien zur Europäischen Union, Gütersloh 1994, S. 55 ff.

⁸ Zu dem Anwachsen der Kompetenzen vgl. Heinz Laufer; Uwe Arens: Die kontinuierliche Ausweitung der EG-Kompetenzen, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa '96 - Reformprogramm für die Europäische Union, a.a.O., S. 193 ff.

⁹ Dies ist nach dem „Maastricht-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts für Deutschland dann der Fall, wenn jede weitere Kompetenzübertragung an die Union für den Bundestag an „voraussehbare Voraussetzungen“ geknüpft ist.

Maastricht wird aber zumeist kritisiert, indem darauf hingewiesen wird, daß für den Bürger nicht mehr durchschaubar ist, welche Kompetenzen die Union besitzt. Auch seien Entscheidungen innerhalb der zugewiesenen Kompetenz wenig transparent und nicht immer sachgerecht. Tatsächlich zeigt die Analyse der Zuständigkeiten von Nationalstaaten und Union eine Fülle von Kompetenzvermischungen und wenig Systematik¹⁰. „Klarheit in der Rechtsetzung“¹¹ und „eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten“¹² sind also gefordert. Notwendig ist dafür ein Wechsel des Zuweisungsprinzips. Im Ergebnis sollte die funktionelle Aufgabenzuweisung durch Kompetenzübertragungen aufgrund konkreter definierter Zuständigkeiten ersetzt werden¹³.

Zudem sollte die Konferenz die regulativen Prinzipien der Kompetenzausübung konkretisieren. Zu diesen gehört vor allem das Subsidiaritätsprinzip. Daneben müssen die autonomieschonenden Prinzipien durch die Einführung einer Normenhierarchie abgesichert und die Generalermächtigung des Art. 235 EGV ersatzlos gestrichen werden.

Subsidiarität fundieren

Im allgemeinen wird das Subsidiaritätsprinzip zur Grundlage der Kompetenzverteilung und -ausübung erhoben. Die deutsche Seite hatte – unterstützt durch Großbritannien – das Subsidiaritätsprinzip nach Maastricht konkretisiert und in Rat, Kommission und Parlament stärker fundiert¹⁴. Nach Art. 3b EGV soll die Gemeinschaft „in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen“ nur dann tätig werden, wenn die beabsichtigten Maßnahmen „auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 3b EGV).

Diese Formulierung des Subsidiaritätsprinzips ist in doppelter Hinsicht zu kritisieren: Zum einen sollte die

Gemeinschaft auch in den Bereichen, die in ihre ausschließliche Kompetenz fallen¹⁵, von Fall zu Fall prüfen, ob und in welchem Ausmaß die geplante Maßnahme einer gemeinschaftlichen Regelung bedarf. Der dezentralen Lösung gebührt dabei unbedingter Vorrang.

Problematisch ist zum anderen der Interpretationsspielraum. So will die Kommission zur Einhaltung der Subsidiarität zweierlei prüfen. Zunächst soll ein „komparativer Effizienztest“ feststellen, ob die Mitgliedsländer über die Mittel (einschließlich der finanziellen) zur Durchführung der Maßnahme verfügen, und schließlich soll ein „Mehrwert-Test“ ermitteln, wie effizient die Gemeinschaftsmaßnahme ist¹⁶.

Als Beurteilungselemente im Rahmen des komparativen Effizienztests nennt die Kommission u.a. die Einhaltung der notwendigen Kohärenz und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt¹⁷. Kohärenz und gemeinschaftliche Solidarität werden als durch das Subsidiaritätsprinzip gefährdet gesehen¹⁸. Ergibt demnach der Effizienztest, daß einzelne Mitgliedsländer eine Maßnahme nicht durchführen können, wird sie aus Kohärenzgründen zur Gemeinschaftsaufgabe. Dies ist auch für finanzielle Maßnahmen spätestens dann bedenklich, wenn die Union um die mittel- und osteuropäischen Staaten erweitert wird.

Ebenso dient die Beseitigung von vermeintlichen Wettbewerbsverzerrungen durch harmonisierte zentrale Maßnahmen meist eher der Konservierung häufig verkrusteter Wettbewerbsstrukturen als zur Erhöhung der Effizienz.

Bei allen Ansätzen zur Verdeutlichung des Subsidiaritätsprinzips im Unionsvertrag sollte freilich nicht verkannt werden, daß im wesentlichen der politische verantwortliche Rat für die sachgerechte Anwendung des Prinzips verantwortlich ist. Es waren nicht zuletzt die zahlreichen Sonderräte, die für häufige Verstöße gegen das Dezentralisierungsgebot verantwortlich zeichneten. Es sollte daher auch die Möglichkeit geprüft werden, ob die Einrichtung einer eigenen unab-

¹⁰ Vgl. dazu den Kompetenzkatalog bei Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa '96-Reformprogramm für die Europäische Union, a.a.O., S. 19 ff.

¹¹ Außenminister Kinkel in einer Erklärung der Bundesregierung vom 22. Juni 1995, a.a.O., S. 460.

¹² Ebenda.

¹³ Dies kann durch Änderung des Art. 3 geschehen, indem der bisherige Zielkatalog durch konkrete Zuweisung von Kompetenzbereichen ersetzt wird. Vgl. zu diesem Vorschlag: Bayerische Staatskanzlei: Bayerische Ziele für die Regierungskonferenz 1996, in: Euro Aktuell, Anlage I zu Nr. 134, S. 7 f.

¹⁴ Vgl. dazu näher Joachim Bitterlich: Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und seine operative Umsetzung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Reform der Europäischen Union, Gütersloh 1995, S. 177 ff.

¹⁵ Solange der Art. 3 – wie oben gefordert – nicht revidiert ist, ist diese Formulierung unklar, da meist keine klare Abgrenzung zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten besteht.

¹⁶ Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zum Subsidiaritätsprinzip vom 27. Oktober 1992, abgedruckt in Werner Weidenfeld (Hrsg.): Reform der Europäischen Union, a.a.O., S. 325.

¹⁷ Vgl. Werner Weidenfeld (Hrsg.): Reform der Europäischen Union, Gütersloh 1995, S. 313.

¹⁸ Vgl. z.B. Marc Beise: Mehr Hilfe zur Selbsthilfe, in: Handelsblatt, Nr. 155 vom 14.8.1995, S. 7.

hängigen Prüfungsinstanz zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips als „Vertreter des öffentlichen Interesses“ dienlich ist¹⁹.

Das Subsidiaritätsprinzip und das Primat dezentraler Lösungen dienen der integrationspolitischen Stabilisierung, in dem die nationalen Autonomien geschont werden. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, die Arbeiten hinsichtlich der Einführung einer „Normenhierarchie“ während der Regierungskonferenz zu beenden. Zwar ist die Richtlinie unter dem Einfluß von Ursprungslands- und Subsidiaritätsprinzip zur Regelmaßnahme geworden, allerdings finden sich darin zunehmend auch Durchführungsbestimmungen, womit die Grenze zwischen Verordnung und Richtlinie verwischt wird. Eine Normenhierarchie sollte unterscheiden zwischen Vertragsänderungen, Organgesetzen, ordentlichen Gesetzen und Durchführungsbestimmungen. Damit könnte eine deutliche Unterscheidung der Rechtsakte nach ihrer eigentlichen Funktion gelingen²⁰.

Über die Generalmächtigung des Art. 235 EGV wurden die Kompetenzen der Union nicht unwesentlich ausgeweitet. Dies mag in der Vergangenheit für eine wünschenswerte Integrationsdynamik gesorgt haben. So wurde argumentiert, daß „eine im Werden begriffene Rechtsgemeinschaft eine dynamisch-flexible Kompetenznorm wie den Artikel 235 brauche“²¹. Spätestens mit dem Vertrag von Maastricht hat die Union allerdings einen politischen Reifegrad erreicht, der Kompetenzausweitungen ohne Vertragsänderungen – und damit ohne direkte Beteiligung der nationalen Parlamente – nicht mehr zulassen sollte. Die Streichung des Art. 235 trägt auch dazu bei, die rechtlich bedenkliche Kreditfinanzierung der Union einzudämmen bzw. zu verhindern.

Beteiligung des Europäischen Parlaments

Die Entscheidungsverfahren des Vertrags von Maastricht bedürfen auf drei Problemfeldern der Überprüfung: Zum einen kennt der Vertrag nunmehr rund 20 Verfahren, die die Entscheidungsfindung komplizieren und ihre Transparenz beeinträchtigen. Hier sollten Vereinfachungen geprüft werden. Von noch größerer Bedeutung ist zum anderen die Frage

der Erweiterung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments. Und schließlich muß die Regierungskonferenz das Problem der angemessenen Repräsentanz der großen Mitgliedsländer bei Entscheidungen des Rats angehen.

Die Beteiligung des Europäischen Parlaments am Entscheidungsverfahren ist keine Selbstverständlichkeit. Besonders im Rahmen der intergouvernementalen Säulen des Unionsvertrages entspricht die geringe Kompetenz des Europäischen Parlaments dem Prinzip multilateraler Vereinbarungen. Im Bereich des Gemeinschaftsrechts dagegen ist ein Mehr an europäischer demokratischer Beteiligung wünschenswert²². Hierzu fehlt es gegenwärtig dem Europäischen Parlament aber an hinreichender Legitimation. Die weitreichende Mitentscheidungs- und Zustimmungskompetenz des Parlaments durch den Maastrichter Vertrag wirft daher schon prinzipielle Zweifel auf. Auch läßt sich nicht erkennen, nach welchen Kriterien die Zuweisung materieller Inhalte zu den verschiedenen Entscheidungsverfahren (Mitentscheidung, Zustimmung, Kooperation, Anhörung) getroffen wurde²³. So sieht Art. 100a EGV bei der Erreichung der Ziele des Art. 7a die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments nach Art. 189b vor und damit auch im Bereich der Dienstleistungsfreiheit. Art. 63 EGV regelt Verfahren zur Liberalisierung von Dienstleistungen, gestattet dem Europäischen Parlament aber lediglich ein Anhörungsrecht. Ebenso wenig läßt sich rechtfertigen, daß das Europäische Parlament im Bereich der Bildung und Gesundheit, wo die Nationalstaaten Primärkompetenz besitzen, über mehr Rechte verfügt als in der vergemeinschafteten Verkehrs- und sogar Agrarpolitik.

Diese Widersprüche sind das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den vielfachen Forderungen nach Demokratisierung der Entscheidungsprozesse und dem Wunsch der Mehrheit der Mitgliedstaaten, das Parlament so wenig wie möglich einzubeziehen. Wer daher die Entscheidungsverfahren vereinheitlichen und vereinfachen will, muß deutlich seine Vorstellungen von der Finalität der Union offenlegen²⁴. Der Übergang zur Mitentscheidung als Regelver-

¹⁹ Vgl. dazu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft: Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Tübingen 1994, S. 24.

²⁰ Entsprechende Vorschläge liegen von Kommission und Europäischem Parlament vor. Vgl. auch Werner Weidenfeld (Hrsg.): Reform der Europäischen Union, a.a.O., S. 31.

²¹ Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa '96-Reformprogramm für die Europäische Union, a.a.O., S. 30.

²² So auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil.

²³ Zu einem Überblick über die materielle Zuordnung vgl. Werner Weidenfeld, Christian Jung: Das Entscheidungsgefüge der Europäischen Union: Institutionen, Prozesse und Verfahren, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Maastricht in der Analyse: Materialien zur Europäischen Union, Gütersloh 1994, Anlage 2, S. 50ff.

²⁴ Vgl. dazu auch Werner Weidenfeld, Christian Jung: Das Entscheidungsgefüge der Europäischen Union: Institutionen, Prozesse und Verfahren, a.a.O., S. 14.

fahren im Bereich der Gemeinschaftskompetenz bedeutet die faktische Schaffung eines Zwei-Kammer-Systems, in dem Rat und Europäisches Parlament gleichberechtigt die Entscheidungskompetenz ausüben. Dies erfordert jedoch das Bekenntnis zu einer föderalen Europäischen Union mit einem von der europäischen Öffentlichkeit legitimierten Europäischen Parlament.

Stimmengewichtung und Mehrheitsentscheidungen im Rat

Ein weiteres wichtiges Problem ist die Frage der Stimmengewichtung und Entscheidungsregeln im Rat. Die großen Länder fühlen sich zunehmend unterrepräsentiert, da die kleinen Staaten weit mehr Stimmen besitzen, als ihnen nach ihrem Bevölkerungsanteil zustünde. Bei unveränderter Zuordnungsregel wird sich das Problem nach der Erweiterung um die bevölkerungsmäßig kleinen mittel- und osteuropäischen Länder noch erheblich verschärfen. Freilich läßt sich das Ungleichgewicht nicht einfach durch eine Veränderung der Gewichtungsfelmeil beseitigen, ohne weitere Integrationserfolge oder gar das Erreichte zu gefährden.

Entscheidungen des Rates standen von je her im Spannungsfeld zwischen „Konsens und Effizienz“ (Leipold). Effizient sind Entscheidungen dann, wenn sie mit minimalen Interdependenzkosten getroffen werden, die sich aus Entscheidungskosten (Informations- und Einigungskosten) und externen Kosten („Frustrationskosten“) zusammensetzen²⁵. Je kleiner und/oder homogener eine Entscheidungsgruppe ist, desto geringer sind die Interdependenzkosten, da die Entscheidungskosten und bei gleichlautenden Interessen auch die Frustrationskosten niedriger sind. In inhomogenen Gruppen werden die Entscheidungswege schwieriger und länger, und bei Mehrheitsentscheidungen müssen Frustrationskosten hingenommen werden. Bei maximalem Minderheitenschutz – also Gültigkeit der Einstimmigkeitsregel – stehen geringen externen Kosten hohe Einigungskosten gegenüber, während bei Mehrheitsentscheidungen die Entscheidungskosten zwar niedriger, die Frustrationskosten dagegen höher ausfallen werden. Für die Stabilität eines (demokratischen) Systems sind die externen Kosten bedeutender als die Entscheidungskosten. Dabei ist zu beachten: „Niedrige externe

Kosten fördern, hohe externe Kosten gefährden den Konsens“²⁶. Die Bereitschaft, Frustrationskosten zu tragen, ist im zwischen nationalem und gemeinschaftlichem Interesse konzipierten System der Union geringer als innerhalb eines Nationalstaates, da ihr eine gesamteuropäische Demokratie- und Identitätsbasis fehlt.

Während der Gründungsphase der EWG war es innerhalb der hoch konsensualen Gründungsgruppe möglich, die Integration mit dem Gebot einstimmiger Entscheidungen rasch voranzubringen. Der Übergang zur Mehrheitsregel im Gemeinschaftsverfahren brachte zwar Verfahrensbeschleunigungen²⁷, konnte aber nur funktionieren, solange das förmliche Verfahren die Ausnahme blieb, die Entscheidungen also so „gepackt“ wurden, daß Konsens durch Interessenausgleich hergestellt werden konnte. Die Regierungskonferenz – will sie die Entscheidungsverfahren effizienter gestalten – muß die „Quadratur des Kreises“ herstellen: Sollen Ratsentscheidungen bei rund 20 Mitgliedstaaten mit akzeptablen Kosten getroffen werden können, muß die Mehrheitsregel mit möglichst geringer Stimmenanforderung angewendet werden. Dabei werden potentiell aber Frustrationskosten entstehen, die den Zusammenhalt der Union gefährden. Dies gilt auch bei nicht angemessener Berücksichtigung der Gewichte der großen Länder und bei Marginalisierung der kleinen Länder.

Die Lösung kann folglich nur Beibehaltung des Konsensusverfahrens sein, ungeachtet der vertraglichen Lösung. Bereits heute hat für die Entscheidungen des Rates – wie ehemals der Luxemburger Kompromiß – der Kompromiß von Ioannina mit seiner die Mehrheitsregel einschränkenden Funktion eine größere Bedeutung als der Vertragstext von Maastricht²⁸.

Wer effiziente Lösungen will, muß die Frage der Entscheidungsregeln im Rat mit der zukünftigen Integrationsmethode verbinden. Wenn im Rahmen etwa des Konzepts der „variablen Geometrie“ bestimmte Entscheidungsbereiche nur für solche Ländergruppen verhandelt werden, die ihrer Struktur nach hierfür in Frage kommen, können effiziente Entscheidungen getroffen werden. Gleichwohl darf nicht verkannt werden, daß Integrationsmethoden wie „va-

²⁵ Vgl. James M. Buchanan, Gordon Tullock: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor 1962.

²⁶ Helmut Leipold: Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: Helmut Gröner, Alfred Schüller (Hrsg.): *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart u.a. 1993, S. 43.

²⁷ Vgl. dazu ebenda; sowie Christian Engel, Christine Borrmann: *Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung: EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte*, Bonn 1991.

²⁸ So weist Außenminister Kinkel darauf hin, daß in 16 Monaten seit August 1995 von 300 Ratsentscheidungen lediglich 40 im Wege der förmlichen Abstimmung getroffen wurden. O.V.: Bonn wirbt für Mehrheitsvoten, in: *Handelsblatt*, Nr. 154 vom 11./12.8.1995, S. 6.

riable Geometrie" oder „konzentrische Kreise" das System der Union noch weiter komplizieren und den Zusammenhalt gefährden können.

Institutionelle Reformen

Im Vordergrund der institutionellen Reform steht die Neuorganisation der Europäischen Kommission. Sie besteht mittlerweile bereits aus 20 Mitgliedern und wird unvertretbar groß werden, wenn nach der Unionserweiterung die Anzahl der Kommissare nach den heutigen Regeln ermittelt wird. Eine Reihe von Vorschlägen zur Reform der Kommission werden in der Öffentlichkeit diskutiert. Die wichtigsten sind:

- Die großen Länder behalten ihre Mitglieder in der Kommission, während die kleinen Länder nur wechselnd innerhalb einer Gruppe vertreten sind.
- Jedes Land erhält nur einen Kommissar.
- Begrenzung der Mitglieder nach Sachgebieten. Die Kommissare werden nach Qualifikation für ihr Fachgebiet und nicht nach Nationalitäten-Proporz ausgewählt.

Während beim ersten Vorschlag die Gefahr der Marginalisierung der kleinen Länder besteht²⁹ und im zweiten die kleineren Länder ein relativ zu großes Gewicht besitzen würden, stellt der dritte Ansatz die Lösung mit den geringsten partiellen Entscheidungskosten dar. Bedenkt man jedoch die wichtige Rolle der Kommission im konsensualen Verfahren, nach dem sie versuchen muß, Ratsvorlagen durch die Berücksichtigung der unterschiedlichsten nationalen Interessen verabschiedungsfähig zu machen, kann es insgesamt effizienter sein, aus jedem Land mindestens einen Vertreter mit starkem politischen Bezug zu haben. Gegen die dritte Lösung spricht zudem der Unabhängigkeitsstatus der Kommission. Sie ist formal nicht von den Nationalstaaten abhängig und auch sachlich nicht dem Rat unterstellt. Die Aufgaben der Kommission sind so vielfältig und von großer Bedeutung für Gemeinschaft und Mitgliedstaaten³⁰, daß nur eine Änderung des Status der Kommission hin zu einer „abhängigen" Administration die Basis für eine effiziente sachgerechte Lösung bieten würde.

²⁹ Die Bundesregierung hat sich bereits dagegen ausgesprochen. Vgl. Außenminister Kinkel in einer Erklärung der Bundesregierung vom 22. Juni 1995, a.a.O., S. 460.

³⁰ Vgl. zu Aufgaben und Stellung der Kommission Bengt Beutler u.a.: Die Europäische Union – Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 1994, S. 139 ff.

³¹ Interview von Kommissionspräsident Santer zur Europäischen Integration unter dem Titel „Wir wollen nie die Harmonisierung der Nationen erreichen" in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 179 vom 5./6. 8.1995.

Wirtschaftliche Integration und Regierungskonferenz

Der Vertrag von Maastricht hat – dem Geiste der Römischen Verträge folgend – die Union explizit und eindeutig auf eine Wirtschaftsordnung festgelegt, die dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist (Art. 3a (1) EUV). Die Realität zeigt jedoch, daß interventionistische und protektionistische Anfechtungen keineswegs klein sind. Auf der Folgekonferenz sind ordnungspolitische Pflöcke zu setzen. So besteht kein Bedarf für Brüsseler Kompetenzen bei Energie und Tourismus, ebenso sollten im Bereich der Industrie- und Handelspolitik, im Kapitalverkehr und in der Europäischen Wettbewerbspolitik die ordnungspolitische Angemessenheit vertraglicher Regelungen überprüft werden.

Die Währungsunion sollte – so Kommissionspräsident Santer – nicht als legislatives Thema, insbesondere, was die Konvergenzkriterien anbetrifft, in die Regierungskonferenz eingebracht werden, „denn damit würde die Büchse der Pandora geöffnet"³¹. Dies ist eine sehr defensive, von wenig Vertrauen in die Rationalität der Entscheidungsfähigkeit der Union getragene Auffassung. Die für den Beitritt zur dritten Stufe relevanten monetären Konvergenzkriterien sind vielfältig – so hinsichtlich Auswahl, Grenzwerten und Ermessensspielräumen – kritisiert worden. Das spräche prinzipiell für eine Behandlung dieses Komplexes auf der Folgekonferenz. Auch sollten die insbesondere von britischer Seite vorgetragenen Einwände einer Beschränkung auf monetäre Kriterien ernst genommen werden³². Zumindest sollten die auch in der Währungsunion Bestand habenden stabilitätspolitisch bedeutsamen Fiskalkriterien auf die Agenda.

Ordnungspolitische Aufgaben

Üblicherweise werden bei der Industriepolitik zwei Dimensionen unterschieden³³, eine *allgemeine*, bei der es um Schaffung oder Verbesserung von *Rahmenbedingungen* geht, und eine *spezielle*, die Eingriffe in Märkte zur Erhaltung gefährdeter Branchen, Anpassung an den Strukturwandel und Förderung von

³² Vgl. dazu auch Henry Krägenau, Wolfgang Wetter u.a.: Länderspezifische ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Hamburg, Oktober 1994; Christian Schmidt, Thomas Straubhaar: Maastricht II: Bedarf es realer Konvergenzkriterien?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75.Jg. (1995), H. 8, S. 434ff.

³³ Vgl. Ludolf von Wartenberg: Europäische Industriepolitik aus Sicht der deutschen Industrie, in: ifo-Schnelldienst, 46. Jg. (1993), S. 34.

Zukunftsindustrien zuläßt. Die für industriepolitische Interventionen angeführten Begründungen (Kompensationen für Marktunvollkommenheiten, Korrektur von Marktergebnissen und Politikversagen) lassen sich in den seltensten Fällen mit gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen begründen. In Abhängigkeit von ihrer Ausgestaltung verzerren sie zumeist den Wettbewerb zwischen Unternehmen, Branchen und Produktionsfaktoren und sind ein Störfaktor im internationalen Handel. Ordnungspolitische Besorgnis ruft daher nach wie vor der im Maastrichter Vertrag in Art. 130 an Gemeinschaft und Mitglieder gegebene Auftrag hervor, industriepolitisch tätig zu werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu fördern, wenn sie gefährdet ist. Durch die Legitimierung von „Industriepolitik“ bleibt die Gemeinschaft noch stärker als bisher hinter der historischen Entscheidung für eine auf freie Märkte und unverfälschten Wettbewerb zielende Wirtschaftsverfassung zurück³⁴. Zwar beschränkt die Vertragsregelung die Industriepolitik auf den allgemeinen Ansatz („keine Einführung von Maßnahmen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen“), allerdings besteht die Gefahr, daß die vertragliche Regelung hinter der politischen Wirklichkeit zurückbleibt. Risiken bestehen u.a. darin, daß³⁵

- die Gemeinschaftsorgane einen gewissen Spielraum haben, die materiell-rechtlichen Bindungen zugunsten einer diskretionären Industriepolitik zu lockern;
- die Enumeration der Aktivitätsfelder (Art. 130, Abs. 2) keine deutlich zwingenden Grenzen für eine dirigistische Industriepolitik enthält;
- ein Zusammenspiel zwischen industriepolitischen Aktivitäten und sachlich verwandten Ermächtigungen den Weg für Protektion, Subvention und staatlich dirigierte Kooperationen ebnen könnte.

„Erfahrung und Einsicht in die Eigendynamik von Institutionen und von Regelwerken mit interventionistischem Potential (sprechen) dafür, daß Eingriffsmöglichkeiten auch genutzt werden. Die europäische Agrarpolitik belegt, wie aus vergleichsweise harmlosen Anfängen bald ein unkontrollierbares Netzwerk von Interventionen werden kann.“³⁶ Angesichts der in Art. 130 liegenden Risiken spricht vieles für seine Streichung.

³⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, a.a.O.

³⁵ Vgl. ebenda, S. 35ff.

Gleiches gilt für den Art. 115 EGV, mit dem Unionsländer unter anderem Importschutz vor Drittlandsprodukten durch innergemeinschaftliche Beschränkungen des Warenverkehrs erhalten können. Solche Regelungen widersprechen dem Gedanken des wettbewerblichen Binnenmarktes völlig. Zudem wäre die Abschaffung des Art. 115 eine Bremse gegen autonome Versuche von Unionsländern, Protektion gegenüber Drittländern durch „Grauzonenmaßnahmen“ – wie etwa Selbstbeschränkungsabkommen – zu erlangen.

Konsequente marktwirtschaftliche Ordnungspolitik setzt eine funktionsgerechte Ausgestaltung der verantwortlichen Institutionen voraus: die Sicherung wettbewerbsgerechter Marktstrukturen erfordert politisch unabhängige, Interessendruck widerstehende Institutionen³⁷. Die Zuständigkeit der Kommission als *politische* Instanz für die Europäische Wettbewerbskontrolle birgt die Gefahr äußerer Einflußnahmen. Prinzipiell gehört daher die von deutscher Seite unterstützte Forderung nach einem *unabhängigen* europäischen Wettbewerbsamt auf die Tagesordnung der Revisionskonferenz. Wünschenswert wäre eine streng wettbewerbsbezogene Behörde unter Beibehaltung des gegenwärtigen *einstufigen* Zusammenschlußkontrollverfahrens. Ein *zweistufiger* Ansatz, bei dem die Kommission die wettbewerbliche Entscheidung durch Anwendung ihr zugestander politischer Kriterien revidieren könnte, sollte vermieden werden.

Finanzierung und Fiskalkriterien

Grundsätzlich stehen Finanzierungsfragen der Union erst 1999 zur Diskussion. Die Regierungskonferenz sollte sich aber dem Problem der Kreditfinanzierung der EG annehmen. Anders nämlich als bei EGKS und Euratom ist sie im E(W)G-Vertrag nicht vorgesehen. Das gilt nicht nur für die Verschuldung zur Deckung des Haushalts, für die explizit eine Finanzierung aus eigenen Mitteln vorgeschrieben ist, sondern auch für die Verschuldung zur Finanzierung von Darlehen der Union³⁸. Die seit 1976 vorgenommenen verschiedenen Anleiheaufnahmen erfolgten durch Ratsbeschlüsse auf Basis der Generalklausel des Art. 235. Diese „Grauzone“ demokratischer Kontrolle

³⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, a.a.O., S. 37.

³⁷ Vgl. Erhard Kantzenbach, Reinald Krüger: Wettbewerbspolitische Leitbilder für Europa, HWWA-Diskussionspapier, Nr. 15 (1993), S. 18.

³⁸ Zu den Problemen der Verschuldungspraxis in der EU vgl. Rolf Caesar: Die Verschuldung als Finanzierungsinstrument der Europäischen Gemeinschaften, in: Dieter Biehl, Gero Pfennig (Hrsg.): Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn 1990, S 221ff.

ist ebenso problematisch wie die Verletzung des Prinzips der Budgeteinheit (Art. 199 EGV) bei Art. 235-Anleihen und möglicher Risiken für den ordentlichen Haushalt bei weiterer Ausweitung solcher Transaktionen. Die Anwendung der „Neuen Finanzierungsinstrumente“ des Delors-Weißbuchs von 1993 können als Versuch eines vertraglich nicht abgedeckten Schritts zur EU-Finanzhoheit gewertet werden³⁹.

Anders als die Geldpolitik, verbleibt die Fiskalpolitik in der Währungsunion in nationaler Verantwortung, wobei durch die „no bail out“-Regel des Art. 104 EGV die Mitgliedsländer eigenverantwortlich für stabilitätswidrige Politiken sind. Ob dieser Haftungsausschluß der anderen für in Schwierigkeiten kommende Länder wirklich durchhaltbar ist, scheint höchst unsicher und politischer Druck auf die Zentralbank nicht ausgeschlossen. Vieles spricht für eine Verschärfung der Budgetregel. So plädiert der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium für eine konjunkturbegleitende Budgetregel zur glaubwürdigen Begrenzung des Verschuldungsverhaltens der Mitglieder, nach der die Defizitquote im mehrjährigen Durchschnitt unterhalb von 3% des BSP liegen soll⁴⁰. Denn bei einer auch in guten Zeiten genutzten Quote von 3% wird der Maximalwert in der Rezession automatisch überschritten, und in dieser Lage ist innenpolitisch keine Defizitkorrektur durchsetzbar⁴¹. Auch Hasse setzt sich in einer eingehenden Untersuchung für eine Härtung des Art. 104c ein, wobei er im Rahmen seiner Vorschläge insbesondere auf das Stimmrecht als Disziplinierungsinstrument abstellt. Als „ultima ratio“ befürwortet er bei einer Nichtbefolgung von Auflagen nach Art. 104 c, Abs. 9 eine temporäre Suspendierung des Stimmrechts im Ministerrat⁴².

Zusammenfassung

Auf der Regierungskonferenz 1996 sollte nicht nur der unter dem Eindruck der Deutschen Einheit hastig zustande gekommene Vertrag von Maastricht einer Revision unterzogen werden, es muß vielmehr angesichts der unausweichlichen Erweiterung der Union um die mittel- und osteuropäischen Staaten auch das gesamte europäische Integrationsgebäude auf den Prüfstand. Nur wenn Konsens über die Finalität der

Union erzielt werden kann, lassen sich Strukturen und Verfahrensweisen der Union optimieren. Vieles spricht für die Beibehaltung der dualen Konzeption, nach der die Mitgliedstaaten der oberste Souverän der Union bleiben und Gemeinschaftsaufgaben nur dann geschaffen werden, wenn Aufgaben zum Wohle aller besser gemeinsam zu lösen sind.

Meist ist es der Wettbewerb – auch zwischen Staaten und Systemen –, der die Lösungswege effizient aufzeigt. Grundsätzlich sollte die Konferenz sich zum Primat dezentraler Lösungen bekennen und Möglichkeiten diskutieren, die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips für die Öffentlichkeit transparenter und unabhängiger von politischen Händeln zu machen. Wer eine stabile Union will, muß die nationalen Autonomien schonen. Nur so ist Akzeptanz in der europäischen Bevölkerung zu erreichen.

Eine der schwierigsten Aufgaben, die sich der Regierungskonferenz stellen, ist die Reform der Entscheidungsverfahren. Zu verdeutlichen ist dabei die Beteiligung des Europäischen Parlaments im Spannungsfeld zwischen demokratischem Defizit und Legitimation. Zudem gilt es, die Entscheidungsverfahren im Rat effizienter zu gestalten, ohne den notwendigen Konsens zu gefährden. Auch muß die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen berücksichtigen, daß die bei den „unterlegenen“ Ländern entstehenden Frustrationskosten die Stabilität der Union gefährden können. Es sollte über eine Lösung nachgedacht werden, die etwa wie die „variable Geometrie“ geeignet ist, Entscheidungen zwischen möglichst homogenen Gruppen zu treffen.

Die Regierungskonferenz sollte auch solche Vertragsbestimmungen revidieren, die Zweifel am grundsätzlichen Bekenntnis der Union zum Wettbewerb und den Grundfreiheiten aufkommen lassen. Als wichtige ordnungspolitische Aufgabe sollte die Schaffung eines unabhängigen Europäischen Kartellamts betrachtet werden. Maastricht II hat außerdem die juristisch bedenklichen Verfahren der Finanzierung und Budgetierung von Anleihen zu korrigieren. Als Minimumforderung an die Konferenz hinsichtlich der Währungsunion muß die Forderung nach der Härtung der Fiskalgrundsätze für die dritte Stufe gestellt werden.

³⁹ Vgl. Manfred Streit: Zwischen marktwirtschaftlichen Bekenntnissen und eurokratischem Interesse – Ordnungspolitische Aspekte des EU-Weißbuches, in: Heinz König (Hrsg.): Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? – Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Sonderband 1/1994, S. 20.

⁴⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, a.a.O., S. 74.

⁴¹ Der Beirat schlägt als Ergänzung des Art. 104 c eine Regel vor, die die jeweilige Konjunkturlage anhand gestaffelter Höchstsätze für die Neuverschuldung berücksichtigt. Die maximale Defizitquote (3%) wäre durch eine an dem Grad der gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung oder der konjunkturellen Schwankungen ausgerichteten Staffel von Defizitquoten zu ersetzen. Vgl. ebenda, S. 75.

⁴² Rolf H. Hasse: Europäische Währungsunion im Spannungsfeld zwischen politischem Wunsch und ökonomischer Realität, a.a.O., S. 12ff.