

FÖDERALISMUS UND DEMOKRATIE IN DEN EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

I

In den Europäischen Gemeinschaften wird in vielfältigen Diskursen ein Allgemeininteresse formuliert. Weitere europäische Staaten beteiligen sich daran in unterschiedlicher Intensität. Dieses Allgemeininteresse ist nichts Vorfindliches. (Es ist sowohl in der staatsgeschichtlichen Realität wie auch in den staatsphilosophischen Lehren nur selten als vorfindlich propagiert/gedacht worden). Vielmehr wird es stets neu konstruiert und destruiert. Die um das europäische Allgemeininteresse kreisenden Diskurse lassen sich nach ihren Schwerpunkten unterscheiden in:

- professionelle
- föderale
- legitimatorische.

Professionelle Überlegungen sind vor allem bei der Kommission lokalisiert, aber ebenso auch beim Europäischen Gerichtshof, der mit seiner aktiven Rolle die klassische Funktion der Gerichte als regelgebundener Streitschlichtungsinstanzen überschreitet. Es wird versucht, die für ein Problem "sachlich" angemessene Lösung zu finden. "Probleme" sind ursprünglich solche der grenzüberschreitenden Beziehungen, mehr und mehr aber auch solche einer guten Ordnung in den Mitgliedstaaten. Sachlich angemessen ist es, um ein Beispiel zu geben, den Schallgrenzwert für international gehandelte Rasenmäher so anzusetzen, daß die Nachbarinnen eines mähenden Hobbygärtners dabei noch arbeiten können.

Föderale Überlegungen sind Sache des Ministerrats, der die nationalen Fachminister versammelt und dementsprechend als Wirtschafts-, Agrar-, Umweltrat usw. tagt. Seine Diskurse speisen sich aus unterschiedlichen Lebensweisen und ökonomischen Potenzen verschiedener Mitgliedstaaten. Föederal wäre, um im genannten Beispiel zu bleiben, der Einwand eines Ministers, der vorgeschlagene Schallgrenzwert werde die einheimischen Rasenmäherhersteller zugrunde richten.

Legitimatorische Überlegungen sind beim Europäischen Parlament zu finden. Sie suchen Anschluß an Öffentlichkeit und konstituieren diese. Sie wirken auf Akzeptanz hin, nehmen aber auch Impulse auf, die zum Teil ganz unprofessionell überschießen. Im Beispiel gesprochen: Im Parlament könnte eine Regelung ventiliert werden, die aus ökologischen Gründen das englische Kurzscheren des Rasens verbietet. Eine gewisse Dialektik liegt darin, daß das Europäische Parlament in vielen Politikbereichen wie z.B. im Umweltschutz bisher vermutlich deshalb besonders fortschrittlich gewesen ist, weil es keine echte Legislative war. Mit weiterem Hineinwachsen in diese Funktion würde es seinen institutionellen Eigensinn wohl aufgeben und sich wie üblich in Regierungskoalition und Opposition spalten.

II

Die drei genannten Diskurse und ihre Träger treten in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen auf. Diese bilden im Gesamtsystem des Europas der Zwölf 3 Formationen, nämlich
— internationale Verflechtung

- Bundesstaatlichkeit erster Stufe
- Bundesstaatlichkeit zweiter Stufe.

Diese Formationen existieren nebeneinander und sind Träger für unterschiedliche Aufgaben. Sie sind zugleich eine Art Durchlauferhitzer dieser Aufgaben, d.h., Aufgaben, deren Wahrnehmung in der weniger dichten Formation sich bewährt hat, können der nächsten, dichteren übertragen werden.

Internationale Verflechtung ist die Formation der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), die sich mit der nicht wirtschaftsbezogenen Außenpolitik befaßt. Dazu gehört auch das Forum der "im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten", das Grundentscheidungen fällt (Art. 11 Fusionsvertrag) und Beschlüsse des Ministerrats zusätzlicher Legitimation verschafft, sowie eine Arena der Ausarbeitung völkerrechtlicher, gleichwohl aber auf die Fortentwicklung der Gemeinschaft gerichteter Verträge (z.B. nach Art. 220 EWGV). In der Formation der internationalen Verflechtung dominiert der föderale Diskurs. Die Regierungen bilden z.B. in der EPZ nicht einen Ministerrat einer supra- oder internationalen Organisation, sondern den "Europäischen Rat" souveräner Staaten, der gleichwohl auf Institutionalisierung tendiert. Dies zeigt sich auch darin, daß die Kommission zu den Sitzungen hinzugeladen wird, wobei sie aber zu schwach bleibt, um Professionalität einbringen zu können. Die EG-Außenpolitik im Golfkrieg und im Jugoslawienkonflikt beweist dies zur genüge. Ebenso schwach, aber immerhin existent ist das legitimatorische Element. Die nationalen Parlamente dürfen Fragestunden veranstalten und können im übrigen nur fertigen Verträgen zustimmen. Das Europäische Parlament wird lediglich unterrichtet, seine Auffassungen sollen, wie es schwammig heißt, "gebührend berücksichtigt" werden (Art. 30 IV EEA). Ein denkbarer Motor weiterer Integration bleibt ungenutzt:

für die Rechte und Pflichten im Rahmen der EPZ ist der Rechtsweg zum EuGH verschlossen.

Bundesstaatlichkeit setzt vor allem ein starkes professionelles Element voraus, das das Recht besitzt, Initiativen zu ergreifen und den anderen Diskursträgern Themen aufzunötigen. Dementsprechend hat die EG-Kommission das alleinige Vorschlagsrecht für Rechtsakte und nimmt sich heraus, über Entwürfe von Aktionsprogrammen Debatten über die Akquisition neuer Kompetenzen und Ziele anzufachen. Solche Akquisitionen werden meistens vom EuGH unterstützt.

Auf der ersten Stufe der Bundesstaatlichkeit ist dennoch weiterhin das föderale Element stark, insofern der Rat einstimmig entscheidet. Insoweit bleibt die Nähe zur bloßen internationalen Verflechtung gewahrt. Dem entspricht eine schwache Position des legitimatorischen Diskurses. Die Schwäche ist eine doppelte: Die nationalen Parlamente werden entmachtet, weil sie Kompetenzen an die supranationale Ebene -spricht: den Ministerrat, also die (international gebündelte) Exekutive — abgeben, ohne den klassischen Vorbehalt der Formation internationaler Verflechtung, nämlich das Zustimmungsrecht, zu behalten. Andererseits tritt das Europäische Parlament nicht in die Legitimationslücke, weil es nur angehört wird und nicht mitentscheidet. Es hat auch kein Initiativrecht für Rechtsakte. Soweit es die Bestellung der Kommissionsmitglieder angeht, wird es nicht einmal konsultiert; es kann die Kommission nur über ein Mißtrauensvotum zu Fall bringen (Art. 144 EWGV).

Auf der **zweiten Stufe** der Bundesstaatlichkeit wird bei gleichbleibender Stärke des professionellen Elements der föderale Faktor geschwächt. Der Rat beschließt statt einstimmig mit qualifizierter Mehrheit der in bestimmter Weise gewogenen Stimmen. Das Quorum, nämlich mindestens 54 von 76 Stimmen, erlaubt,

daß 2 der 4 großen Mitgliedstaaten überstimmt werden können. Eine andere Regel, nämlich, daß mindestens 8 Staaten zustimmen müssen, verhindert, daß die Großen die Kleinen, aber auch, daß die Reichen die Armen majorisieren. Gestärkt wird demgegenüber das legitimatorische Element, wenn auch so, daß es eher blockieren als aktiv gestalten kann: Im sogenannten Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 149 EWGV) kann das Parlament den vom Rat mit qualifizierter Mehrheit formulierten gemeinsamen Standpunkt ablehnen. Der Rat kann diese Hürde nur mit einstimmigem Votum überwinden — womit das System wieder auf die niedrigere Stufe von Bundesstaatlichkeit zurückfällt, auf der der Langsamste den Ton angibt. Das ist eine Lösung, die das Parlament nicht wollen kann, weshalb es einen anderen Weg versuchen wird, nämlich, die Kommission zur Neuformulierung des gemeinsamen Standpunkts zu bewegen. Diesen kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit annehmen, aber nur einstimmig ablehnen.

Im Luxemburger Entwurf für eine Politische Union ist eine neue Rechtsform vorgesehen. Neben die bisherige Verordnung und Richtlinie tritt das Gemeinschaftsgesetz. Anders als jene, die sich an die Mitgliedstaaten und ihre Staatsangehörigen richten, programmiert das Gemeinschaftsgesetz vorwiegend das Handeln der Gemeinschaft selbst. Dabei legt es nur Grundsätzliches fest. Wir haben hier möglicherweise in nuce einen Gesetzesbegriff entlang der Dichotomie-Grundsatz-Einzelheit, nicht entlang der Dichotomie-Eingriffsermächtigung-Eingriffsneutralität, also eine demokratische, nicht eine liberale Konzeption. Das Verfahren der Gesetzgebung gibt dem Parlament mehr Einfluß, indem es unter Weiterentwicklung des schwächeren Konsultationsverfahrens nach Art. 43 GO-EP für Divergenzen einen Vermittlungsausschuß zwischen ihm und dem Rat vorsieht. Letztlich kann es den Rat aber nicht aktiv überstimmen, sondern Vorschläge von Kommis-

sion, Rat und Vermittlungsausschuß nur endgültig blockieren. Bei aller Unterschiedlichkeit hinsichtlich der jeweils erforderlichen Quoren ist das Verfahren mit dem bundesrepublikanischen Verfahren bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrats bedürfen, zu vergleichen.

Bei der zunehmenden Stärke des Parlaments im Verfahren der Zusammenarbeit und der Gemeinschaftsgesetzgebung wird die Frage wichtiger, wie das Europäische Parlament konstituiert ist. Vor allem krankt sein legitimatorischer Diskurs daran, daß er sich die europäische Öffentlichkeit eher fingieren muß, als daß sie real ansprechbar wäre. Es fehlt an spezifisch europäischen Medien, Parteien, Organisationen, die über eine kleine Schicht von Wirtschaftlern, Bürokraten und Intelligenzija hinausgreifen. Auch enthält das Parlament noch ein föderales Relikt, insofern die Abgeordneten aus kleinen Staaten im Verhältnis zu ihrer Wählerschaft zahlreicher sind als diejenigen aus großen Staaten, und zwar zum Teil um den Faktor zehn.

Zur Bundesstaatlichkeit der zweiten Stufe gehört weiterhin der Durchgriff der Bundesebene durch die Ebene der Mitgliedstaaten direkt auf deren Staatsangehörige. Einerseits wählen sie, wie erwähnt, das Europäische Parlament direkt — in der ersten Stufe bestand es aus Abgesandten der nationalen Parlament -, andererseits wirkt mehr und mehr EG-Recht direkt. Solche Direktwirkung kommt der Verordnung ausdrücklich zu (Art. 189 Abs. 2 EWGV), für viele Vertragsbestimmungen und — unter bestimmten Voraussetzungen — für Richtlinien hat der Europäische Gerichtshof rechtsfortbildend Direktwirkung prästiert, obwohl Adressaten der Normen nach dem Wortlaut eigentlich die Mitgliedstaaten sind. Auch hierin liegt eine Schwächung des föderalen Elements.

III

Wie gesagt, die drei geschilderten Formationen existieren im Europa der Zwölf gleichzeitig und tragen spezifische Funktionen, die bei Bewährung auf unterer Stufe auf die nächste Stufe weitergereicht werden können, wobei zu berücksichtigen ist, daß die Stufen selbst teilweise ebenfalls zur Integration hin evolvieren (wie z.B. in der Erfindung der Direktwirkung von Richtlinien oder der Entwicklung von der Zusammenarbeit des Parlaments zur Gemeinschaftsgesetzgebung).

Der ersten Formation kommt der Bereich der inneren und äußeren Sicherheit zu, ein Bereich, der anscheinend als Kern der einzelstaatlichen Souveränität angesehen wird. Ein nicht geringer Rest von Protektionismus zeigt sich darin, daß die Zusammenarbeit bei der Wirtschaftspolitik der ersten Formation vorbehalten bleibt. Allerdings ist hier im Vergleich etwa zur EPZ die Rolle der Kommission und des Rates gestärkt (wenn auch letztlich auf Empfehlungen beschränkt). Von besonderer Bedeutung ist, daß die Ausstattung der EG mit Eigenmitteln von den Mitgliedstaaten entschieden wird (Art. 201 EWGV), die damit den goldenen Zügel in der Hand behalten.

Bundesstaatlichkeit der verdichteten zweiten Stufe ist die Formation derjenigen Kompetenzen, die den Europäischen Binnenmarkt herstellen soll. Aufgabe ist die Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechte, um Hemmnisse des freien grenzüberschreitenden Verkehrs von Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Verkehrsmitteln und Arbeitskräften zu beseitigen. Daß die Herstellung des Binnenmarkts der relativ stark entwickelten Formation übertragen worden ist, hat vermutlich zwei Ursachen: Das sich internationalisierende Kapital empfindet nationalen Protektionismus von Zöllen bis zu den vielfältigen anderen Maßnahmen wie

z.B. Qualitätsanforderungen als Hemmung und fühlt sich stark genug, mit der Marktöffnung auch selbst Protektion zu verlieren. Auch kann es leichter auswandern und Differentiale von Arbeitsbedingungen und Umweltschutzauflagen ausnutzen. Die betroffenen regulierenden Bürokratien, auf der anderen Seite, sehen ihre nationalen Eingriffsmöglichkeiten schwinden und vermuten in der Supranationalität der größeren Räume ein effektiveres Betätigungsfeld, auf dem sie auch weniger von Parlamenten gestört werden. Einmal auf dieser höheren Ebene etabliert, entwickeln sie eine professionelle Dynamik, die über die bloß negative Rechtsharmonisierung hinaus auf aktiven Schutz für Verbraucher, Umwelt und die soziale Gleichstellung der Wanderarbeitnehmer zielt sowie — ohne direkten Binnenmarktbezug — Schutznormen für die Gesundheit am Arbeitsplatz (Art. 118a EWGV) und die Gleichberechtigung von Frauen im Erwerbsleben (Art. 119 EWGV) schafft. Dabei ist auch eine Stärkung des legitimatorischen Faktors funktional, weil sich Schutzpolitiken gut öffentlich darstellen lassen. Die betroffene Industrie nimmt das Ärgernis im Großen und Ganzen in Kauf, weil sie den damit einhergehenden heilsamen Zwang zur Innovation, der langfristig die Absatzchancen eher verbessert, schätzen lernt.

Weitere Kompetenzen bleiben der zweiten Formation, der Bundesstaatlichkeit erster Stufe, überantwortet. Der Rat entscheidet hier einstimmig, das Parlament wird nur angehört, teilweise auch gar nicht beteiligt. Ich zähle die Hauptgruppen von Kompetenzen auf:

- Regeln gegen Wettbewerbsverzerrungen durch Kartelle und marktbeherrschende Unternehmen sowie Regeln über unzulässige staatliche Beihilfen für Wirtschaftsunternehmen. Beide Bereiche gelten wohl als zu sensibel, als daß man sich parlamentarische Mitbestimmung leisten möchte.

- Regeln über eine vom Binnenmarktbezug gelöste aktive Umweltpolitik.
- Finanzielle Förderung verschiedener Zwecke aus Eigenmitteln der EG, z.B. Förderung durch die Strukturfonds, Förderung der Forschung, der Kultur, der Industrie. Die Programme und Vergabebedingungen werden zwar im Zusammenarbeitsverfahren bzw. (nach dem Luxemburger Entwurf) auch durch Gemeinschaftsgesetz festgelegt, über Grundlegendes wie die Struktur und Arbeitsweise der Fonds (Art. 130d) und über das Rahmenprogramm für die Forschungsförderung (Art. 130i) wird aber in der zweiten Formation entschieden.
- Die Harmonisierung der indirekten Steuern (Art. 99) — eine die nationalen Haushalte stark beeinflussende Problematik.
- Harmonisierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten über den Sonderfall der Wanderarbeitnehmer hinaus. Diese im Luxemburger Entwurf neu vorgeschlagene Kompetenz soll vom Rat einstimmig ausgeübt werden, sicherlich, weil die finanziellen Folgen für die Mitgliedstaaten erheblich sein können.

Als letzter Vorbehaltsbereich, der im Grunde wieder in die erste Formation zurückfällt, ist die Änderung der Gemeinschaftsverträge zu nennen. Sie gilt als normaler Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages, vor dessen Unterzeichnung das Europäische Parlament lediglich gehört wird, und das die nationalen Parlamente nur in toto ablehnen oder annehmen können. Dem steht entgegen, daß die Gemeinschaftsverträge inzwischen zu einer Verfassung eines werdenden partiellen Bundesstaates geworden sind. Die Änderung dieser Verfassung, ihre Weiterentwicklung zur Grundlage der politischen Union ist viel eher Sache der Völker selbst, die zur verfassungsgebenden Gewalt herangewachsen sind. Umso paradoxer ist es, daß der Luxemburger Entwurf zur Gründung einer politischen Union, über den bereits im Dezember die Regierungen der Mitgliedstaaten entscheiden werden, noch

heute vertraulich ist und nur in Kopien kursiert. Das italienische Parlament hat beschlossen, die Zustimmung nur bei positiver Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu erteilen. Doch ist das ein — kaum durchhaltbarer — Verzweiflungsschrei, der die europäische öffentliche Debatte nicht ersetzen kann.

Nimmt man alles zusammen, so wird sichtbar, daß das Unternehmen EG von Diskursmischungen bestimmt wird, in denen das professionelle Element zu Lasten des föderalen zunimmt, das legitimatorische dagegen weitgehend Beilage neben dem Hauptgericht bleibt. Mit viel Fleisch und einigen Kartoffeln werden alle sicherlich satt, aber auf Dauer fehlen die Vitamine. Aufgeklärter Absolutismus mit schwacher Demokratie hat sich schon häufiger verirrt. Deutscher Konstitutionalismus und französischer Orleanismus sind eine brisante Kombination. Fontanes preußisches Volkslied (3. Strophe und Refrain), das auch zu Haydns Melodie gesungen werden kann, wäre keine gute EG-Hymne:

Ja, entsetzlich ist die Zeitung
wirkt wie bestes Opium
so politisch ist die Leitung
daß wir stets politisch dumm.
Doch solange tapfer essen
dürfen wir und schlürfen Wein
ei, da kann man schon vergessen,
daß wir sollten freier sein.