



# EUI WORKING PAPERS EUROPEAN POLICY UNIT

EUI Working Paper EPU No. 91/10

**Anmerkungen zur Europapolitik**

HANS VON DER GROEBEN

European University Institute, Florence

European University Library



3 0001 0016 6695 9

*Please note*

As from January 1990 the EUI Working Paper Series is divided into six sub-series, each sub-series will be numbered individually (e.g. EUI Working Paper LAW No 90/1).

**EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE**

**EUROPEAN POLICY UNIT**

**EUI Working Paper EPU No. 91/10**

**Anmerkungen zur Europapolitik**

**HANS VON DER GROEBEN**

WP

ECa9

EUR



**BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)**

© The Author(s). European University Institute.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

All rights reserved.  
No part of this paper may be reproduced in any form  
without permission of the author.

© Hans von der Groeben  
Printed in Italy in June 1991  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico (FI)  
Italy

## **The European Policy Unit**

The European Policy Unit at the European University Institute was created to further three main goals. First, to continue the development of the European University Institute as a forum for critical discussion of key items on the Community agenda. Second, to enhance the documentation available to scholars of European affairs. Third, to sponsor individual research projects on topics of current interest to the European Communities. Both as in-depth background studies and as policy analyses in their own right, these projects should prove valuable to Community policy-making.

Dr. h.c. Hans von der Groeben war an der Ausarbeitung des EWG-Vertrages beteiligt und 12 Jahre (1958-1970) Mitglied der EG-Kommission. Im wissenschaftlichen Bereich wurde er bekannt als einer der Herausgeber des EWG-Kommentars (Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), der Beiden Bielefelder Berichte: "Ziele und Methoden der europäischen Integration (Athenäum)" und "Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Union (Nomos-Verlag)" und als Autor der "Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft (Nomos Verlag)" - französischer Text: "Combat pour l'Europe"; englischer Text: "The European Community, the formative years" - und der "Legitimationsprobleme der Europäischen Gemeinschaft (Nomos Verlag)" sowie vieler anderer Schriften zu den rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Problemen der europäischen Integration.

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Auf dem Wege zum europäischen Binnenmarkt</b>	S.4
1) Ein europäischer Ordnungsrahmen für die Marktwirtschaft	S.4
2) Wirtschaftliche Vernetzung und Ordnungspolitik	S.7
3) Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den nationalen Mitgliedstaaten	S.9
a) Die Rolle des Nationalstaates	S.10
b) Die Rolle der Gemeinschaft	S.13
4) Legitimationsprobleme	S.14
5) Regionale Bindungen	S.16
6) Lebenswelt und Sinnerfüllung	S.16
<b>II. Die Pläne für eine Wirtschafts- und Währungsunion und eine Politische Union</b>	S.18
1) Die erste Phase des Delors-Planes	S.19
2) Die zweite Phase	S.20
3) Die dritte Phase	S.22
<b>III. Möglichkeiten und Grenzen der weiteren Entwicklung</b>	S.24
1) Die Voraussetzungen	S.24
2) Das äußere Umfeld	S.26
3) Die Integrationsformen	S.28
a) Die funktional-pragmatische Methode	S.28
b) Die Pläne für eine europäische Föderation	S.30
c) Verlangsamung oder Stagnation des Integrationsprozesses	S.31
<b>IV. Schlußbetrachtung</b>	S.32



## Anmerkungen zur Europapolitik

Die Reformpolitik Gorbatschows, der Zerfall des Warschauer Paktes, der Demokratisierungsprozeß in Polen, der Tschechoslowakei und in Ungarn, die Unruhen in anderen kommunistischen Ländern, die Vereinigung der beiden deutschen Staaten beeinflussen entscheidend das Umfeld, in dem der europäische Binnenmarkt bis 1992 vollendet werden soll. Die im Dezember 1990 beginnenden Regierungskonferenzen, die die Möglichkeiten für eine Wirtschafts- und Währungsunion und eine Politische Union untersuchen sollen, haben von dieser gegenüber den letzten vier Jahrzehnten dramatisch veränderten Lage auszugehen.

Werden diese Ereignisse bedeutende Auswirkungen auf die Einstellung der Beteiligten zu den Zielsetzungen und Methoden der Integration haben und welche Konsequenzen könnten sich für den Integrationsprozeß ergeben?

Dabei wird natürlich ins Gewicht fallen, inwieweit die ursprünglichen Ziele erreicht wurden, heute noch als wichtig angesehen werden oder durch andere Vorstellungen abgelöst oder verändert wurden. Zu Beginn der EG ging es um die Verständigung und Friedenssicherung im Westen, um Wiederaufbau, Wohlstand und Konkurrenzfähigkeit der Europäer, um Sicherheit gegenüber der Bedrohung aus dem Osten, um Einbindung Westdeutschlands in die EG und die Verhinderung von nationalen Alleingängen und die Hoffnung auf eine angemessene Rolle Europas in der Weltpolitik; die Bewahrung der Eigenständigkeit der europäischen Kultur in ihrer gewachsenen Vielfalt war und ist für viele hervorragende geistig orientierte Menschen das eigentliche Ziel eines europäischen Zusammenschlusses.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten wollen nun den Weg der weiteren Integration festlegen, wobei sie sich auf die bisherigen Beschlüsse (z.B. die Vollendung des Binnenmarktes) stützen können, aber auch einer grundsätzlichen Erörterung über Ziele und Methoden nicht ausgewichen werden kann.

Zunächst aber geht es um die Probleme, die mit der Vollendung des Binnenmarktes und den Plänen für eine Wirtschafts- und Währungsunion und die Gestalt einer Politischen Union zusammenhängen; dabei werden auch die politischen Implikationen der mehr wirtschaftlichen Projekte zu behandeln sein, da diese die Einstellung der Mitgliedstaaten stark beeinflussen werden.

## I. Auf dem Wege zu einem europäischen Binnenmarkt

Im Zuge der Errichtung des europäischen Binnenmarktes stellen sich zwei sehr grundsätzliche Probleme: das Verhältnis zwischen Ordnungspolitik und Eingriffspolitik in einem grundsätzlich marktwirtschaftlich geordneten Wirtschaftssystem und die Abgrenzung der Befugnisse zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Nationalstaaten.

Während weitgehende Übereinstimmung darüber besteht, daß ein europäischer Binnenmarkt geschaffen werden soll, der etwa dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft entspricht und sich nicht gegenüber der Außenwelt abschließt, gehen die Meinungen über die Rolle der Europäischen Gemeinschaft oder der Nationalstaaten und zwar sowohl hinsichtlich des Umfangs und der Aufgaben der Ordnungspolitik als auch über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Eingriffspolitik auseinander. Als besonders bezeichnend für diese Debatte seien die verschiedenen Aufsätze von Mitarbeitern des Kieler Weltwirtschaftsinstituts in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zur Frage der Deregulierung im Bereich der Europäischen Gemeinschaft und die Kontroverse zwischen Edzard Reuter und Kurt Biedenkopf in der Wochenschrift "Die Zeit" vom 16. und 23. März 1990 über die Folgen der weltweiten wirtschaftlichen Vernetzung für die Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme genannt.

### 1) Ein europäischer Ordnungsrahmen für die Marktwirtschaft

Wir befinden uns im Prozeß der dritten industriellen Revolution, in dem der Siegeszug des auf technisch-wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden wirtschaftlichen Expansionsprozesses in den verschiedenen Sektoren der Volkswirtschaft sich fortsetzen wird. Wie Daniel Bell ("Merkur" Nr. 491, Januar 1990 S.28 ff.) dargelegt hat, werden sich daraus wesentliche Veränderungen in der Struktur der industriellen Betriebe ergeben; bedacht werden müssen aber auch die Rückwirkungen, die die Nationalstaaten und/oder die Europäische Gemeinschaft betreffen und die Möglichkeit beeinflussen, die Entwicklung im Sinne bestimmter Wert- und Zielvorstellungen zu steuern.

Die Diskussion über die Frage, inwieweit im Bereich der Gemeinschaft im Rahmen eines gemeinschaftlichen Systems Gemeinschaftsregeln erforderlich sind, nationale Regeln angeglichen werden müssen oder bestehen bleiben können oder beseitigt werden sollten, zeigt, daß in Wissenschaft und Praxis noch keine Übereinstimmung darüber besteht, wie der Ordnungsrahmen in einem Gemeinsamen Markt aussehen und welche Ziele und Aufgaben die Ordnungspolitik der Gemeinschaft verfolgen sollte. Soweit ich sehe, werden in diesem Zusammenhang sehr häufig allgemeine Formeln verwendet, die auf den ersten Blick sehr eindrucksvoll klingen, aber den konkreten Problemen nur sehr unvollkommen Rechnung tragen.

In Anlehnung an die Europa-Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums (1953) gelang es den Vertretern der Bundesrepublik in den Jahren 1954 bis 1957, die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft für die Europäische Gemeinschaft durchzusetzen. Der Durchbruch gelang bereits im Spaak-

Bericht (1957); bei den Regierungsverhandlungen konnten wir die Konsolidierung der marktwirtschaftlichen Vorschriften im EWG-Vertrag erreichen. Abgesehen von der mißbräutlichen gemeinsamen Agrarpolitik hat dann die Kommission in den sechziger Jahren die Grundlagen für eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik gelegt.

Im nationalen Bereich wird bei der Durchführung der Wettbewerbspolitik davon ausgegangen, daß Rechtsvorschriften, Verwaltungsregeln und Normen gleich sind. Bei Übertragung des marktwirtschaftlichen Konzeptes auf die Europäische Gemeinschaft, für die von Anfang an "binnenmarktähnliche" Verhältnisse angestrebt wurden, mußte also eine Angleichung dieser Vorschriften und Normen insoweit erfolgen, als durch Unterschiede erhebliche Vor- oder Nachteile im Wettbewerb zu befürchten waren. Für einen europäischen Binnenmarkt wurden diese Unterschiede nicht als Standortbedingungen betrachtet.

Sicherlich spricht manches dagegen, daß die direkten Steuern nach dem Prinzip des Ursprungslandes, die indirekten Steuern dagegen nach dem Prinzip des Bestimmungslandes behandelt werden, was sich in der Erhebung von Rückvergütungen und Ausgleichsabgaben im grenzüberschreitenden Verkehr niederschlägt. Eine Einführung des Ursprungsprinzips für die Mehrwertsteuer - also ein Wegfall der Rückvergütungen und Ausgleichsabgaben - würde bei den derzeitigen bedeutenden Unterschieden in den Sätzen eine Adaption der Wechselkurse notwendig machen oder auslösen. Es wäre durchaus zweifelhaft, ob sich aus den dann bestehen bleibenden Unterschieden in den Systemen und Sätzen nicht Wettbewerbsnachteile für einzelne Branchen in den einzelnen Ländern ergeben würden, was dann zu Beschwerden und politischen Forderungen führen könnte. Vorstellungen, daß der Benachteiligte dann seinen "Staat" zu einer Korrektur zu seinen Gunsten veranlassen könnte, halte ich - politisch gesehen - für äußerst unwahrscheinlich.

Der Vorschlag, die Unterschiede in den Sätzen soweit anzugleichen, daß einmal auf Rückvergütungen und Ausgleichsabgaben verzichtet werden kann, zum anderen aber eine gewisse steuerliche Manövriermasse für die Mitgliedstaaten erhalten bleibt, erscheint recht vernünftig und politisch durchsetzbar zu sein.<sup>1</sup>

Bei den speziellen Verbrauchssteuern auf Tabak, Alkohol usw. ist eine weitgehende Angleichung notwendig, weil sonst eine Verlagerung des Handels erfolgen würde. Die Vorstellung, daß bei Abschaffung der Grenzkontrollen jeder Mitgliedstaat gezwungen sein würde, nur die niedrigsten Sätze zu erheben, hält der politischen Wirklichkeit nicht stand. Nur durch die sicherlich schwierige Angleichung der Sätze kann einerseits den Erfordernissen der Haushalts- und Finanzpolitik andererseits der Notwendigkeit, einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, Rechnung getragen werden.

Weiterhin stehen die Felder des Lebensmittelrechts und der betrieblichen Sicherheit zur Debatte. Wenn man die meist erregten Aufsätze und Meinungsäußerungen über

---

<sup>1</sup> Leider konnte man sich 1990 nicht einigen, sodaß die Lösung um mehrere Jahre verschoben wurde.

Verstöße gegen das Lebensmittelrecht und ähnliche Praktiken ansieht, so kann man eigentlich nicht recht verstehen, daß es Wissenschaftler gibt, die einen Wettbewerb mit Produkten auslösen wollen, die weniger strengen Vorschriften unterliegen. Gewiß gibt es auch hier vielleicht aus Gründen des Personenschutzes nicht gerechtfertigte (überwiegend protektionistische) Vorschriften, die beseitigt werden sollten.

Sehr ähnlich liegen die Dinge bei den produktbezogenen Vorschriften und Normen, die die Sicherheit der Personen in den Betrieben gewährleisten. Auch hier ist eine Konkurrenz mit Produkten, die weniger strengen Vorschriften unterliegen, jedenfalls im Lande des Verbrauchers nicht erwünscht. Wie würde wohl die öffentliche Meinung reagieren, wenn ein schwerer Unfall einträte.

Um langwierige Harmonisierungsverfahren zu vermeiden, wird es in vielen Fällen ausreichen, die nationalen Vorschriften und Kontrollen gegenseitig anzuerkennen, wenn gewisse Mindestbedingungen erfüllt sind. Im übrigen dient die Vereinheitlichung der Vorschriften und Normen in Europa der industriellen Produktion, in dem größere Serien ermöglicht werden und die Fertigung allmählich vereinheitlicht werden könnte.

Besonders heikel sind die Probleme des Umweltschutzes. Das Umweltbewußtsein ist in den verschiedenen Mitgliedstaaten und Regionen durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Strukturelle Probleme z.B. der auf den einzelnen Bürger entfallende Raum, traditionelle Einstellungen, persönliche Erfahrungen usw., spielen hier eine Rolle. Soweit transnationale Entwicklungen in Frage stehen, z.B. bei Flüssen, beim Verkehr, bei der Verschmutzung der Luft, bei der Gefahr atomarer Emissionen usw. geht es darum, die weniger umweltbewußten Länder und Bevölkerungen von der Notwendigkeit strenger Regelungen zu überzeugen, d.h. den Wettbewerb von Industrien, die schwächeren Vorschriften unterliegen, in Grenzen zu halten. Alle Bemühungen, die Vorschriften auf hohem Niveau anzuleichen, sind daher zu unterstützen.

Verwirrend ist auch die Diskussion über die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes und die Angleichung der Sozialvorschriften. Die Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten weisen angesichts der unterschiedlichen Strukturen und Entwicklungen erhebliche Unterschiede auf. Daraus ergeben sich u.a. zwei Probleme. Die weniger Begünstigten suchen eine Angleichung an den Standard in den hoch industrialisierten Ländern. Dieser Prozeß wird eine längere Zeit in Anspruch nehmen; der Erfolg hängt von der wirtschaftlichen Entwicklung und der Einstellung der Unternehmer, der Gewerkschaften, der Arbeiter und der Regierungen ab. Eine Angleichung der Systeme kann die Folge sein, aber nicht vorangehen. Immerhin sollte man keinen Zweifel daran lassen, daß fortschrittliche Lösungen beschleunigt werden sollten.

Die Angleichung der Vorschriften in Bereichen, in denen bisher nationale oft recht protektionistische Regeln gelten z.B. im öffentlichen Auftragswesen, in der Bank- und Versicherungswirtschaft, im Rundfunk und Fernsehen, in der Informatik usw. ist nicht etwa überflüssig, sondern Voraussetzung für die Entstehung eines europäischen Binnenmarktes. Auch die Rechtsangleichung im Gesellschaftsrecht, im Patent- und Markenrecht und die Schaffung eines europäischen Aktienrechts dürfte wohl im Sinne einer Festigung der Marktwirtschaft sein.

Bei der Diskussion über das Deregulierungsproblem hat man manchmal den Eindruck, daß es sich gar nicht darum handelt, das Konzept der sozialen Marktwirtschaft auf den europäischen Binnenmarkt zu übertragen, sondern daß es um einen Vorschlag für verbesserte Regeln für den weltweiten Handel geht. Zuzustimmen ist sicherlich der Warnung gegenüber der Regelungssucht der nationalen und übernationalen Bürokratie. Wir haben es in den letzten Jahrzehnten fertig gebracht, für die gleichen Probleme unterschiedliche Lösungen zu finden, und es wird noch einige Zeit dauern, bis für die gleichen Probleme gleiche Lösungen möglich werden. Beginnen sollte man also damit, im nationalen Bereich zu überprüfen, welche Vorschriften zur Verwicklung der politischen Ziele unabdingbar sind, dann im Harmonisierungsprozeß im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft bereit sein, auf überflüssige Regelungen zu verzichten. Außerdem scheint eine Harmonisierung in den Fällen weniger dringlich zu sein, in denen der grenzüberschreitende Verkehr nur eine geringe Rolle spielt, z.B. bei Bauvorhaben, wo die Folgen weniger strenger Regeln nur ein bestimmtes Land betreffen.

## 2) Wirtschaftliche Vernetzung und Ordnungspolitik

Edzard Reuter zieht sehr weitgehende politische Konsequenzen aus der voraussehbaren technisch-wissenschaftlichen Entwicklung, für die er die Mikroelektronik, die Computerindustrie, die Luft- und Raumfahrt und die Energieversorgung anführt. Nur weltweite Kooperation könnte die Ressourcen sichern, die für eine solche Großtechnik erforderlich sind; auch die Beherrschung der dieser Entwicklung zu Grunde liegenden modernsten Technologien erzwingt nach seiner Auffassung "unausweichlich" eine gemeinsame Arbeit. Die Welt werde folglich durch globale Konzerne und durch Regionen, die jeweils nach dem "notgedrungenen" Willen ihrer Regierung kooperieren, zusammengeschweißt werden.

Reuter bejaht diese Entwicklung nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Wachstums und der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit, sondern erhofft davon auch eine Vermeidung von Konflikten und die Erreichung wertbedingter Ziele. So würden nach einer Integration der Währungen militärische Konflikte in diesem Bereich nicht mehr möglich sein; strategische Allianzen, die sich zunehmend weltweit zwischen Unternehmen und Regierungen in einer kooperativen Art der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung bilden würden, könnten dazu beitragen, z.B. im Umweltschutz innerhalb des jeweils eigenen Unternehmensbereichs gültige Werte zu realisieren und so zu einem sich allmählich selbst aufrecht erhaltenden Prozeß umweltverträglichen Wirtschaftens beizutragen. Die Alternative zu einem solchen gewissermaßen selbsttragenden Unternehmensverhalten sieht Reuter im "Krieg um Ressourcen" als Tribut an eine mumifizierte nationale Souveränität.

Kurt Biedenkopf hält dem entgegen, daß ebenso wie im Nationalstaat das Recht die Grundlage und den Rahmen für die über die nationalen Souveränitäten hinausgehende Integration der Wirtschaft bleiben muß. Die Relativierung der Souveränitäten der Einzelstaaten durch internationale Arbeitsteilung erfordere nicht eine Aufgabe dieses Prinzips, sondern eine Verlagerung auf eine höhere, mehrere staatliche Einheiten umfassende Ebene. Genau dies ist die Meinung, die im Zuge der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes und der Übertragung des Ordnungsdenkens auf die Europäische

Gemeinschaft von den Gründern und den Promotoren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vertreten worden ist. Hier liege die Quelle des Rechts und der Ausdruck demokratischer Herrschaft. Niemals könne darum eine wirtschaftliche Vernetzung die friedenssichernde Wirkung des Rechts ersetzen. Sie könne die Ordnung der Wirtschaft, auch ihre politische Ordnung vorbereiten. Nichts wäre für die weltweite Akzeptanz der privatrechtlich verfaßten Wirtschaft der europäischen Nationalstaaten abträglicher, als der Eindruck, wirtschaftliche Macht besetze die Gestaltungsräume, die durch den Abbau nationalstaatlicher Souveränität als Folge weltweiter Arbeitsteilung frei geworden sind. Wenn die Vernetzung durch weltweite wirtschaftliche Zusammenarbeit Bestand haben solle, müsse sie auf einer durchsetzbaren Rechtsordnung beruhen, die die Völker verbindet und die demokratisch legitimiert ist.

Im übrigen weist Biedenkopf darauf hin, daß nicht die Großunternehmen zur Quelle technischen Fortschrittes und wirtschaftlichen Wohlstandes geworden sind, sondern mittlere und kleinere Unternehmenseinheiten und ihr Wettbewerb um die besten Problemlösungen. Die zukünftige Entwicklung der Weltwirtschaft werde nicht von den Notwendigkeiten der Mikroelektronik diktiert werden, sondern von denen des Umweltschutzes. Ein umweltverträgliches Verhalten von Unternehmen sei nur zu erwarten, wenn sie unter den gleichen politischen und rechtlichen Bedingungen konkurrieren. Die Formulierung und Durchsetzung einer konsequenten Umweltpolitik sei kaum von weltweit operierenden Unternehmen zu erwarten. Die Bedrohung werde in Zukunft vor allem aus Konflikten zwischen den Industrienationen einerseits und der schnell wachsenden Mehrheit der sonstigen Weltbevölkerung andererseits erwachsen. Die Staaten und Völker, von denen in Zukunft Gefahren für uns als privilegierte Minderheit ausgehen können, ließen sich durch die Vernetzung der Spitzentechnologie nicht einbinden. Damit erfasse das Netzwerk, das Edzard Reuter vorschlägt, zwar die Gefahren, die uns aus der Souveränität der Industriestaaten in der Vergangenheit drohen, könne aber nicht die Ursachen für die Gefahren beseitigen, denen sich die Gemeinschaft der Industrieländer in Zukunft gegenübersehen wird.

Die Erwägungen zum Deregulierungsproblem und die Ausführungen von Kurt Biedenkopf zeigen klar, daß zwar die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch einen europäischen Binnenmarkt und weltweiten Freihandel von grundlegender Bedeutung ist, daß aber für die Erhaltung und Anpassung des Ordnungsrahmens und einer marktwirtschaftlich orientierten Ordnungspolitik das Vorhandensein und die Funktionsfähigkeit von staatlichen oder Gemeinschaftsinstitutionen, die Herrschaftsmacht ausüben können, notwendig ist. Darüber hinaus gilt es nicht nur, wirtschaftliche Fragen und Überlegungen und den "homo oeconomicus" zu betrachten, sondern gleichberechtigt und gleichzeitig zu erwägen, wie sich die wirtschaftliche Entwicklung

- auf die soziale Lage der Menschen auswirken wird,
- wie der Umwelterstörung entgegengetreten werden kann,
- in welchem System und unter welchen Regeln und Bedingungen der mündige Bürger sich angesprochen fühlt und ein Gefühl der Zugehörigkeit und Verantwortung entwickeln kann.

3) Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den nationalen Mitgliedstaaten.

Bei der weiteren Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft stehen wir vor der Frage, wie die Tätigkeit der öffentlichen Hand, soweit sie berechtigt und in der Lage ist, für die Bürger verbindliche Regeln und Entscheidungen zu erlassen, d.h. Herrschaftsmacht auszuüben und das Gemeinwesen nach außen zu repräsentieren und zu vertreten, sich auf die Gemeinschaft und die Nationalstaaten verteilt oder verteilen sollte. Inwieweit ist außerdem ein (organisiertes) Zusammenwirken notwendig und wie soll das Verhältnis zur Außenwelt (zu dritten nicht zur Gemeinschaft gehörenden Ländern) geregelt werden; z.B. durch völkerrechtliche Verträge und Vereinbarungen, durch Bündnisse, durch militärisches Gleichgewicht, durch ein Regelsystem (Weltwirtschaft- und Welthandelssystem).

Hierzu zunächst einige allgemeine Bemerkungen zur Entscheidungsfähigkeit und Legitimation der Hoheitsträger.

Um die Entwicklung nach mehr oder minder bestimmten Wert- und Zielvorstellungen beeinflussen zu können, müssen die Institutionen, die Herrschaftsmacht ausüben oder die Träger von Herrschaftsmacht beeinflussen können (z.B. durch völkerrechtliche Verträge oder Koordinierung von nationalen Politiken) folgenden Mindestanforderung genügen:

- a) Entscheidungsfähigkeit d.h. die technische Möglichkeit, zeit- und sachgerecht zu entscheiden
- b) demokratische Legitimation<sup>2</sup>
  - formelle Legitimation durch Verfahren insbesondere durch Zustimmung zu den zu treffenden Regeln oder Entscheidungen durch eine aus (direkten) Wahlen hervorgegangene politische Versammlung
  - durch Akzeptanz oder Hinnahme der Regeln und Entscheidungen durch die betroffene Bevölkerung

Voraussetzung hierfür ist, daß die parlamentarische Versammlung in sich eine gewisse strukturelle Geschlossenheit aufweist, daß sich die Bürger durch sie repräsentiert fühlen.

Die Bereitschaft, ein Verfassungssystem und die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung anzuerkennen, wächst mit den politischen Erfolgen insbesondere bei der Lösung der großen Probleme der Zeit. Erfolgserlebnisse wirken aber nur dann stabilisierend, wenn sie sich auf Werte und Ziele beziehen, die von einer großen Mehrheit der Bürger bejaht werden. Abgesehen von den Grundfragen: Freiheit, Rechtsstaat, Demokratie, über die wohl im großen und ganzen Einigkeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaft

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen in: Hans von der Groeben, Legitimationsprobleme der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1987, S. 23,45,127.

festzustellen ist - handelt es sich um die Wirtschaftsordnung, den Stellenwert des Sozialstaates, den Umweltschutz und die regionale Entwicklung.

Die nationale Entscheidungsfähigkeit ist durch formelle Übertragung von Rechten auf Gemeinschaftsorgane (insbesondere in der Landwirtschaftspolitik, der Handelspolitik und der Wettbewerbspolitik) rechtlich und bei transnationalen Entwicklungen und grenzüberschreitenden Einflüssen de facto beeinträchtigt.

Es besteht keine adäquate Entscheidungsfähigkeit der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft außer in der Wettbewerbspolitik und einigen weniger bedeutenden Bereichen. In den Fällen, in denen der Ministerrat entscheidet, gibt es einen mühsamen und meist langwierigen Prozess der Konsensbildung, der oft eine schnelle Reaktion verhindert und sachlich gesehen zu Kompromissen führt, die nicht immer sachgerecht sind und weniger das Gemeinschaftsinteresse im Auge haben, als zu einem Ausgleich nationaler Interessen bestimmt sind.

Soweit die nationalen Regierungen primär zuständig geblieben sind, ist das Koordinierungsverfahren meist noch langwieriger, weil die Ziele in den Verträgen nicht festgelegt sind, sondern erst erarbeitet werden müssen.

Nach den bisherigen Erfahrungen wurde die Entscheidungsfähigkeit des Ministerrats durch die Einheitliche Akte erheblich verbessert, da die Mehrheitsregel auf neue Materien ausgedehnt und in weit größerem Umfang als bisher praktisch angewendet wurde.

Die Gründung und Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hat insgesamt zweifels ohne angesichts der transnationalen Entwicklungen zu einer gewissen Verbesserung der Problemlösungskapazität der politischen Systeme geführt.

#### a) Die Rolle des Nationalstaates

Der Mensch lebt in kleinen und größeren Gemeinschaften, sie geben ihm Halt, indem sie ihm die traditionellen Wert- und Zielvorstellungen vermitteln, ihn dadurch von den täglich notwendigen Entscheidungen entlasten und ihm, wenn er konform handelt, ein Gefühl der Geborgenheit geben. Abgesehen von der immer noch entscheidenden Bindung durch die Familie, abgesehen von dem mehr oder minder starken Zugehörigkeitsgefühl zu regionalen Traditionen, Verbänden, Vereinen usw. und den damit verbundenen "Vorurteilen" ist die Ideologie des Nationalstaates, besonders soweit sie sich mit universalistischen Vorstellungen verbunden hat, eine der stärksten Bewegungen in der menschlichen Geschichte. In diesem Zusammenhang ist es wichtig daran zu erinnern, daß die Entwicklung vom Absolutismus zum bürgerlichen Rechtsstaat und schließlich zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat sich im Rahmen der Nationalstaaten und der Ideologie der nationalen Souveränität (nach innen und außen) im 18., 19. und 20. Jahrhundert abgespielt hat und einer für diese Zeit fruchtbaren

Mischung zwischen nationalstaatlicher gefühlsbetonter Überzeugung und universalistischer Idee zu verdanken ist.<sup>3</sup>

Es braucht hier nicht noch einmal dargelegt zu werden, daß in dieser (zusammengesetzten) Form die nationalstaatliche Ideologie zur Integration, zum Wir-Gefühl der Menschen, selbst wo diese an den wirtschaftlichen Erfolgen wenig oder gar nicht beteiligt waren, beigetragen hat. Der berühmte pommersche Grenadier war in der Tat bereit, dafür zu kämpfen und zu sterben. Dieses hohe Lied bleibt nicht harmonisch, sondern endet in nervenzerreißenden Mißtönen. Im Inneren gelingt es den Nationalstaaten im allgemeinen nicht, das Herrschaftssystem den durch die erste und zweite industrielle Revolution grundlegend veränderten Verhältnissen anzupassen, den heraufkommenden vierten Stand in die Gesellschaft einzugliedern und allen Bürgern einen den demokratischen Vorstellungen entsprechenden Anteil an der politischen Willensbildung zu gewähren. Der Hang zu außenpolitischem Hazardspiel wurde zuweilen durch die Hoffnung bestärkt, in einem "Waffengang" die Stellung der herrschenden Elite zu verstärken und unangenehmen demokratischen und sozialen Forderungen auszuweichen.

Außenpolitisch scheiterte das System der bilateralen Bündnisse und der nur schwach durch völkerrechtliche Verträge gebundenen Nationalstaaten, die die Wahrnehmung ihrer eigenen Interessen für legitim hielten und nicht bereit waren, die Interessen der Partner ins Kalkül zu ziehen; diese Haltung führte zu dem ersten Weltkrieg. Die furchtbare Menschenschlächtere, für die der Kampf um Verdun ein schreckliches Beispiel bleiben wird, die Leiden der Zivilbevölkerung, die Verwilderung der Sitten, nicht zuletzt durch das "Stahlbad des Krieges" hervorgerufen, oder gefördert, führten nur in einem kleinen Teil der Eliten und der Bevölkerung zur Besinnung. Sicherlich gab es Bestrebungen, dem unmäßigen Nationalismus abzusagen und eine Ordnung zu schaffen, die allen Beteiligten zwar das Recht gibt, ihren echten oder vermeintlichen Interessen nachzugehen, aber gleichzeitig und gleichberechtigt auch die Interessen der Partner anzuerkennen. Stattdessen oktroyierten die Gegner Deutschlands einen "Frieden" der Vergeltung, diskriminierten das Deutsche Reich, anstatt seine neue demokratische Regierung alsbald in die Völkergemeinschaft aufzunehmen. Sie erpressten ein Schuldanerkenntnis und dekretierten Bedingungen, die dem vom USA-Präsidenten verkündeten Selbstbestimmungsrecht der Völker kraß widersprachen:

Die Abtrennung Ostpreußens vom Deutschen Reich ohne Abstimmung in den abgetretenen Gebieten, die Eingliederung des rein deutschen Sudetenlandes in die Tschechoslowakei, die einem neuen "tschechischen" Nationalismus huldigte, die Abtretung des zu 90 Prozent deutschen Südtrols an Italien, die höchst zweifelhafte Zerreißung Oberschlesiens. Außerdem wurden "Reparationen" gefordert, deren Höhe nicht festgelegt wurde, aber in viele Milliarden gehen sollte. Die Reparationsfrage blieb ein ewiger Streitpunkt. Die Unvernunft der Sieger trug viel dazu bei, die finanzielle Stabilität des Deutschen Reiches zu erschüttern und die demokratisch gewählte Regierung zu diskreditieren.

---

<sup>3</sup> S. Hans von der Groeben, Legitimationsprobleme der Europäischen Gemeinschaft, S. 24 ff.

So war es kein Wunder, daß auch im Deutschen Reich die Kräfte des ungehemmten Nationalismus wieder Auftrieb gewannen. Die Regierungen der Weimarer Republik, die demokratisch gewählt, den besten Willen hatten, an einer neuen nicht durch Kriege und Erpressung gekennzeichneten Ordnung mitzuwirken, hatten es immer schwerer, sich gegenüber den Nationalisten, die es in Deutschland natürlich ebenso wie in Frankreich, England und Italien gab, durchzusetzen. Sicherlich waren diese Mißgriffe nicht die alleinige Ursache für das Scheitern der Weimarer Republik und das Heraufkommen des Nationalsozialismus. Genannt seien die Zurückhaltung, ja Feindschaft der alten Eliten, vieler Soldaten, Beamten und Richter gegenüber der Weimarer Regierung, die Verunsicherung weiter Kreise der tragenden Schichten des Bürgertums und der kleinen Leute durch die Entwertung ihrer Sparguthaben bei der Währungsform 1923, die Umstrukturierung des Mittelstandes und der Untergang vieler Kleinbetriebe, die Weltwirtschaftskrise und die damit verbundene Arbeitslosigkeit bei geringer, durchaus unzureichender Arbeitslosenunterstützung. Die Deflationspolitik der Regierungen vermehrte die Not weiter Kreise, insbesondere der ostdeutschen Landwirtschaft. Die im religiösen Glauben verunsicherten, in ihrer Hoffnung auf die Hilfe des Staates enttäuschten Menschen, suchten nach einem Halt, einem Weg, aus der Misere herauszukommen. Sie waren bereit, dafür Opfer zu bringen und verfielen so der Heilslehre Hitlers, der ihnen nationale Größe, soziale Gerechtigkeit und ein neues Ansehen in der Welt versprach.

Die Verbrechen des nationalsozialistischen Regimes, insbesondere die Morde an Juden, Polen, Russen, Zigeunern und anderen, und das Inferno des zweiten Weltkrieges überzeugte auch die fanatischen Nationalisten aller europäischer Völker, das ein Festhalten an den nationalen Vorurteilen nur zu weiterem Unheil führen würde und daß deshalb neue Wege beschritten werden mußten.

So wurde die Bahn frei für wirtschaftliche und politische Überlegungen, die bisher von den gefühlsmäßigen nationalen Vorurteilen verdrängt oder gar von bedeutenden Gruppen für abwegig erklärt worden waren. Insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet wurde anerkannt, daß angesichts der Entwicklung in anderen Regionen der Welt große Märkte und eine enge Zusammenarbeit in der Wirtschaftspolitik notwendig sein würde, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können und den Wohlstand zu sichern. Die Bedrohung der westlichen Welt durch die Expansionspolitik Sowjetrußlands machte einen Zusammenschluß Amerikas mit den freiheitlichen Ländern Westeuropas einsehbar und damit auch durchsetzbar.

Man sollte aber nicht verkennen, daß die nationale Idee und das nationale Bewußtsein für das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger, für ihr Selbstbewußtsein auch heute noch eine bedeutsame Rolle spielt, wie wir es insbesondere bei der Zustimmung sehr vieler Franzosen zu der nationalen Politik Präsident de Gaulles, gelegentlich des sogenannten Falklandkrieges in Großbritannien und jetzt wieder beim Fall der Mauer und der Reaktion der Bevölkerung auf die nunmehr mögliche Vereinigung der Deutschen erfahren haben; in diesen Fällen hat sich über Interessen und Meinungen des Einzelnen hinaus ein Wir-Gefühl dokumentiert; diese Tatsache sollte bei den Plänen für eine weitere Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft nicht unbeachtet bleiben. Es ist zu hoffen, daß die schrecklichen Erfahrungen, die wir mit den Exzessen des übersteigerten Nationalismus machen mußten, den Regierungen, den führenden Gruppen

und der Bevölkerung stets bewußt bleiben, sodaß jeweils ein Ausgleich zwischen den nationalen Vorstellungen und dem Erfordernis, mit den Partnern zusammenzuarbeiten und Europa wirtschaftlich und politisch handlungsfähig zu machen, gefunden werden kann.

#### b) Die Rolle der Gemeinschaft

In unserer Untersuchung werden wir uns nun mit der Frage auseinanderzusetzen haben, wie ein "Integrationseffekt", der sich bisher auf das nationalstaatliche Denken stützte, erhalten oder neu begründet werden kann, wenn im Zuge der dritten industriellen Revolution viele Probleme nicht mehr durch den Nationalstaat gelöst werden können, vielmehr supranationale Entscheidungen und/oder eine enge - entscheidungsbeschränkende - Kooperation der bisherigen Entscheidungsträger notwendig ist oder in Zukunft sein wird. Damit ist die Frage nach der Legitimierung der Regeln und Entscheidungen gestellt, die bisher oder in Zukunft durch die Europäische Gemeinschaft mit verbindender Wirkung gegenüber den Nationalstaaten und den Bürgern der Gemeinschaft gefällt werden. Dabei liegt es nahe, an die Erfahrungen anzuknüpfen, die in der geschichtlichen Vergangenheit bei der Gründung oder Entstehung von Bundesstaaten gemacht worden sind. Sowohl im amerikanischen als auch im deutschen Fall spielten gefühlsmäßige, teils vorverstandesmäßige Einstellungen eine sehr bedeutsame Rolle, sodaß es für die mehr verstandesmäßig ausgerichteten Kräfte möglich wurde, den erheblichen Widerstand der Einzelstaaten und ihrer führenden Schichten gegen eine föderative Lösung zu überwinden und das politische System mit seiner Gewaltenteilung zwischen Bundesstaat und Einzelstaat planmäßig auszubauen. Vergleichbare allgemein geteilte gefühlsmäßige Einstellungen, die eine europäische Einigung oder sogar einen europäischen Bundesstaat als ein gewissermaßen "unbestrittenes" Ziel anerkennen, kann man nicht feststellen. Wenn auch der Gedanke, daß die westeuropäischen Staaten zusammenhalten und zusammenarbeiten sollten, nach dem zweiten Weltkrieg an Intensität zugenommen hatte, so ist eine allgemeine Europabewegung, die dem deutschen oder italienischen Einigungsbestreben zu vergleichen wäre, nicht entstanden. Zwar sprechen die wirtschaftlichen, außenpolitischen und militärischen Gründe eine deutliche Sprache.

Bei aller Verbundenheit durch eine gemeinsame christlich abendländische Kultur bleiben die außerordentlich hemmenden Sprachunterschiede und die besonderen Gebräuche und Sitten, die ihren Ausdruck in einem nach Regionen unterschiedlich geprägten Lebensgefühl finden und ein Verständnis zwischen den Völkern Nordeuropas und Südeuropas erschweren. Wenn es also an einer spontanen Einigungsbewegung, die sich auf gefühlsmäßige oder gar vorverstandesmäßige Impulse stützen könnte, mangeln sollte, können sich die Regierungen der Mitgliedstaaten hauptsächlich auf Überlegungen stützen, die eine politische Integration im nationalen und Europäischen Interesse vorteilhaft erscheinen lassen.

#### 4) Legitimationsprobleme

Entscheidend für die Beständigkeit und das Funktionieren eines politischen Systems ist es, ob seine Entscheidungen auch von den jeweiligen politischen oder regionalen Minderheiten anerkannt oder wenigstens hingenommen werden und somit durchgeführt werden können, d.h. ob dafür eine zureichende Legitimation erreicht werden kann.

Das bisherige Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft entspricht weder den Formeln einer Basisdemokratie noch einer repräsentativen Demokratie.

Die Kommission ist eher bürokratisch organisiert mit der politischen Aufgabe, das Gemeinschaftsinteresse zu vertreten (Amtsgedanke, Gemeinwohlvorstellung). Anders als die nationalen Regierungen hat die Kommission nur sehr begrenzte Entscheidungsbefugnisse, wenn sie durch ihre Vorarbeiten und Vorschläge auch den Entscheidungsprozeß ganz wesentlich beeinflußt. Die demokratische Legitimation fehlt zwar nicht völlig, weil die Mitglieder der Kommission von den demokratisch legitimierten nationalen Regierungen bestellt werden, sie ist aber offensichtlich sehr indirekt. Der Bürger fühlt sich durch die Kommission nicht im Sinne einer Teilnahme oder einer demokratischen Repräsentation vertreten.

Entscheidungsträger ist in der Regel der Rat, der das Europäische Parlament konsultiert und meist auf die Vorschläge der Kommission angewiesen ist. Der Ministerrat setzt sich aus nationalen Ministern zusammen, die im nationalen Bereich demokratisch legitimiert sind. Im Ministerrat entscheiden sie aber nicht nur nach nationalen Interessen, sondern auf Grund der Vorschriften des Vertrages in erster Linie im Sinne des übergeordneten Gemeinschaftsinteresses. Auch wenn im Ministerrat einstimmig entschieden wird, ist die demokratische Legitimation also nur sehr indirekt und partiell. Von einer Teilhabe der Bürger kann dementsprechend noch weniger gesprochen werden, als im nationalen System. Der Rat als solcher kann nicht gestürzt werden, einmal getroffene Entscheidungen sind äußerst schierig zu revidieren. Es fehlen also die Elemente der Abwahl und der Revisionsmöglichkeit. Bei Mehrheitsentscheidungen, die im Sinne der Entscheidungsfähigkeit zu begrüßen sind, mehren sich aber die Einwände einer mangelnden demokratischen Legitimation.

Andererseits wurden durch die Einheitliche Europäische Akte die Befugnisse des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung der Gemeinschaft verstärkt. Es fragt sich also, ob eine Mitwirkung des Parlaments bei Mehrheitsentscheidungen des Ministerrats die unzureichende demokratische Legitimation verbessern könnte. Das Europäische Parlament kann sich auf eine große Übereinstimmung über die Anerkennung der Menschenrechte und der Grundwerte und Verfahrensvorschriften der nationalen Verfassung stützen, die im Rahmen der christlich abendländischen Kultur durch die Aufklärung, die Reformation und die Ideen der französischen Revolution ihre moderne Ausprägung erfahren haben.

In diesem Zusammenhang positiv wird auch zu bewerten sein, daß bei teilweise sehr unterschiedlicher Ausgangslage eine fortschreitende Angleichung in den Strukturen und der gesellschaftlichen Entwicklung in Westeuropa festzustellen ist, was die Familien, die Arbeitsverhältnisse, die soziale Mobilität, das Bildungswesen, die soziale Fürsorge und

Gerechtigkeit, die regionalen Probleme und das Verhältnis von Stadt und Land anlangt. Aus dieser wachsenden Gemeinsamkeit kann aber nicht ohne weiteres auf eine Übereinstimmung der Wert- und Zielvorstellungen geschlossen werden; die nationalen oder regionalen politischen Kulturen haben sich vielmehr als recht zählig und eigenständig erwiesen. Dies gilt weniger für die Ziele als für die Methoden der Wirtschaftspolitik. Meinungsverschiedenheiten bestehen über das Maß der Aufgaben des Staates und die Interventionsmethoden d.h. was mit der marktwirtschaftlichen Konzeption vereinbar ist und was sie funktionsunfähig machen oder zerstören würde. Auch die Prioritäten in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik werden in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gesehen. Während in der Bundesrepublik und in den Niederlanden der Umweltschutz, die Erhaltung der Natur, der Pflanzen und Tierarten und der Ausstieg aus der Kernenergie in den Vordergrund getreten sind, hat in den anderen Mitgliedstaaten die Diskussion darüber erst später und nur zögernd begonnen.

Bedeutsam ist die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Kontrolle der Exekutive, im Haushaltsbereich und als Forum der öffentlichen Auseinandersetzung über die Vertragsziele, die Anwendung der Verträge und die hiermit zusammenhängenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragen. Hierdurch wird die Gefahr, daß Ministerrat, Kommission und nationale Bürokratien das Entscheidungsverfahren monopolisieren, eingegrenzt. Auch die Mitwirkung bei der Gesetzgebung wirkt in dieser Richtung, (im Sinne eines Anfangs der Gewaltenteilung). Aber auch in den Fällen, in denen es zu übereinstimmenden Entscheidungen einer Mehrheit des Ministerrats und einer Mehrheit des Parlaments kommt, ist es fraglich ob davon eine legitimierende Kraft für die getroffene Entscheidung ausgeht.<sup>4</sup>

Kann nun erwartet werden, daß diese Übereinstimmung im demokratischen Prozeß durch das Europäische Parlament in absehbarer Zeit hergesellt werden kann. Dem Europäischen Parlament mangelt heute noch die innere Geschlossenheit, die eine den nationalen Parlamenten vergleichbare Legitimationsfunktion ermöglichen könnte. Selbst innerhalb der Parteien, die zum gegenseitigen Verständnis und zur Gleichrichtung der Meinungen erheblich beigetragen haben, gehen die Meinungen über grundsätzliche Probleme und lebenswichtige Anliegen auseinander, was angesichts der verschiedenen nationalen und regionalen Auffassungen, die die europäischen Abgeordneten motivieren, nicht verwundern kann. So fühlt sich der einzelne Bürger in der Gemeinschaft durch seinen Abgeordneten im Europäischen Parlament noch nicht repräsentiert. Bekanntlich ist dies schon in der Bundesrepublik, wo die Abgeordneten teils direkt, teils auf einer Liste gewählt werden, ein Problem. Bei der Europawahl sind die Größe der Wahlkreise, die Entfernungen von Straßburg und nicht zuletzt die Unsicherheit über die Rolle des Europäischen Parlaments weitere Hindernisse für die Identifikation mit dem Integrationssystem.

---

<sup>4</sup> Vgl. Hierzu Joseph Weiler, Europäische Integration und Legitimität in Otto Schmulk und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Das Europäische Parlament in dynamischen Integrationsprozess, Bonn 1989.

Bei so unterschiedlichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen ist ein Vergleich mit der Rolle der nationalen Parlamente in der Gesetzgebung und bei der Auswahl der Exekutive nur in sehr beschränktem Umfange möglich, wenn auch im Lauf der Zeit durchaus eine positive Entwicklung erwartet werden kann.

### 5) Regionale Bindungen

Von wissenschaftlicher Seite, aber auch von manchen Politikern wird darauf hingewiesen, daß die Integrationskraft des Nationalgefühls nicht überschätzt werden sollte, daß die Menschen in der modernen Industriegesellschaft viel stärker in kleinen Gemeinschaften, in der Familie, in Vereinen, in wissenschaftlichen Gesellschaften, in Gewerkschaften und Verbänden eingebunden seien und dort ihre Gemeinschafts- und Solidaritätserlebnisse haben, die ihnen ein Zurechtfinden in dieser durch Wirtschaft und Technik gestalteten Welt ermöglichen. Dazu käme ein natürliches Heimatgefühl, das sich weniger auf den Nationalstaat, als vielmehr auf die Region aus der man stammt, oder in der man Arbeit und Anerkennung gefunden hat, bezöge. Manche Autoren ziehen aus diesen Überlegungen den Schluß, daß der Nationalstaat in Zukunft in zweierlei Hinsicht Bedeutung verlieren würde, in dem er die Zuständigkeit für die Wirtschafts- und Währungspolitik, die Außenpolitik und die Verteidigungspolitik und die Außenwirtschaftspolitik an die Europäische Gemeinschaft abgibt, während die Regionen, die entweder die entsprechenden Institutionen und Zuständigkeiten bereits haben oder erhalten sollten, für die Fragen der Gesellschafts- Sozial- Struktur- und Regionalpolitik und viele Probleme, die die Befindlichkeit des einzelnen Bürgers betreffen, zuständig und verantwortlich sein sollten.

### 6) Lebenswelt und Sinnerfüllung

Es ist aber kaum möglich, im gegenwärtigen Zeitpunkt ein Urteil darüber abzugeben, wie die Einstellung der Bürger sich auf den weiteren Gang der Entwicklung auswirken wird, zumal die Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind. Viele Dokumente über die Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union vernachlässigen die Frage, inwieweit die teilweise sehr kühnen Konstruktionen und deren institutionelle, politische und gesellschaftliche Auswirkungen eigentlich Aussicht darauf haben, von den Bürgern akzeptiert zu werden, was ja nach unseren demokratischen Grundüberzeugungen die Voraussetzung dafür wäre, daß sie funktionieren können.

Aus der berechtigten Kritik am System des "realen" Sozialismus, der Planwirtschaft und der Freiheitsbeschränkungen in den Staaten des früheren Ostblocks sollte nicht abgeleitet werden, daß die Menschen allein an wirtschaftlichen Vorteilen interessiert sind und daß es deshalb hauptsächlich darauf ankomme, das Eigeninteresse zum Motor der Marktwirtschaft zu machen. Die Kunstfigur des "homo oeconomicus" ist kein Idealbild humanen Menschentums. Darüber hinaus strebt der Mensch in seinem Leben nach Sinnerfüllung. Dies setzt - soweit ich sehe - voraus, daß

- der Mensch sich Ziele für sein Leben setzt oder akzeptiert;

- daß diese Ziele von der Gesellschaft oder mindestens einer Gruppe mitgetragen werden;
- daß er zur Verwirklichung seiner Ziele beitragen kann;
- daß er als Subjekt respektiert wird und sich nicht als Objekt anderer mißbraucht sieht;
- daß sich daraus eine befriedigte innere Haltung oder gar ein gewisses Wohlbefinden ergeben.<sup>5</sup>

In der pluralistischen Gesellschaft wird der Bürger diese Sinnerfüllung in erster Linie in seiner privaten Sphäre, in der Familie, in der Gemeinschaft von Freunden und Kameraden usw. suchen und finden können. Von großer Bedeutung sind aber auch die Rahmenbedingungen für das Umfeld, die sehr stark durch staatliche Vorschriften oder Eingriffe gestaltet und beeinflusst werden. Abgesehen von der Privatrechtsordnung, von der Rechtssicherheit, der inneren Ordnung und Sicherheit geht es dabei um das Sozialsystem, das Wohnungswesen, die Verkehrsverhältnisse, den Umweltschutz, die Regionalpolitik, das Tarifrecht, die Sicherheit in den Betrieben, die Arbeitsbedingungen, die Mitbestimmung in den Verwaltungen und Unternehmen, um nur die wichtigsten Bedingungen oder Voraussetzungen für die Gestaltung der eigenen Lebenswelt des Bürgers zu nennen. Alle diese Aufgaben gehören - auch im Zeitalter der europäischen Integration - in erster Linie zur nationalen Zuständigkeit; die Lebensbedingungen und das Wohlbefinden der Bürger hängen von der Gestaltung oder den Versäumnissen auf diesen Gebieten ab, für die der Bürger heute die nationale Regierung oder die kommunalen Instanzen verantwortlich macht. Daran ändert auch die Erkenntnis wenig, daß die Gestaltungsmöglichkeiten in diesen Bereichen stark von den allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen abhängen, die in den europäischen Integrationsprozeß einbezogen sind. Sinnerfüllung in der Lebenswelt, Übereinstimmung über Wert- und Zielvorstellungen in einem übersehbaren Raum gibt dem Einzelnen Halt in der Gesellschaft, die herkömmliche Wertvorstellungen zugunsten eines Pluralismus relativiert hat, und dient der Entlastung (im Sinne von Arnold Gehlen), indem das Zurechtfinden in der heutigen Gesellschaft erleichtert und der Entscheidungsdruck vermindert wird. Die Bindungskraft, die unsere europäische Gesellschaft heute noch zusammenhält und sie von anderen Gesellschaften - auch der nordamerikanischen - unterscheidet, darf im Zuge des weiteren europäischen Einigungsprozesses nicht verloren gehen.

---

<sup>5</sup> Vgl. Hans von der Groeben, Legitimationsprobleme, S. 54 ff.

## II. Die Pläne für eine Wirtschafts- und Währungsunion und eine Politische Union

Angesichts der Unvollkommenheit des gegenwärtigen Integrationssystems und der Absicht, bis 1992 binnenmarktgleiche Verhältnisse in der Europäischen Gemeinschaft herzustellen, erörtern die Institutionen der Gemeinschaft, die nationalen Regierungen, Parlamente und viele politische oder wissenschaftlich ausgerichtete Gremien, inwieweit es möglich und wünschenswert wäre, eine Wirtschafts- und Währungsunion der zwölf Mitgliedstaaten der EG zu begründen und Fortschritte in Richtung auf eine Politische Union zu machen, über deren Strukturen allerdings keine Einigkeit besteht. Im Dezember 1990 sind zwei Regierungskonferenzen zur Behandlung dieser Fragen zusammengetreten.

Wenn man die Erfahrungen, die mit dem Entwurf des Europäischen Parlamentes für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union vom 14.2.1984 gemacht wurden, die negativen Einstellungen einiger Mitgliedsregierungen und die recht unterschiedlichen Strukturen und Lebenswelten in der Gemeinschaft in Rechnung stellt, ist es wenig wahrscheinlich, daß es in absehbarer Zeit zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung kommen wird oder die Mitgliedstaaten durch Vertrag - gewissermaßen mit einem Schlage - eine Europäische Föderation schaffen. Alles spricht dafür, daß man versuchen wird, nach der funktionalen Methode weiterzukommen, d.h. Einigung über die Ziele der Politik zu erreichen und gleichzeitig die institutionellen Vorkehrungen zu treffen, die für die Verwirklichung dieser Ziele erforderlich sind. Diese Wegrichtung hat für das politische System der Europäischen Union grundlegende Bedeutung. Während im Bezugssystem der Nationalstaaten alle Entscheidungsträger im Rahmen eines voll ausgebildeten demokratischen Systems handeln und demzufolge Gesetze und Entscheidungen unmittelbar demokratisch legitimiert sind, ist dies, wie wir sahen, im gegenwärtigen Integrationssystem der Europäischen Gemeinschaft nicht oder nur sehr unvollkommen der Fall.<sup>6</sup>

Bei einer stufenweisen weiteren Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Gemeinschaft, wie dies für eine Wirtschafts- und Währungsunion notwendig ist, wird also jeweils zu prüfen sein, inwieweit die Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaftsorgane gewährleistet ist und die Legitimation der zu treffenden Regeln und Entscheidungen sichergestellt werden könnte.

Wie wir gesehen haben, handelt es sich dabei nicht nur um Zuständigkeits- und Verfahrensfragen (Erweiterung der Rechte des Europäischen Parlamentes), sondern um die Probleme der Akzeptanz durch die Bevölkerung und der Erfassung und Zuwendung des einzelnen Bürgers (Loyalität gegenüber dem Gemeinschaftssystem).

Unter den vorstehend geschilderten geistigen, wirtschaftlichen und strukturellen Gesichtspunkten wären die Vorschläge für eine Wirtschafts- und Währungsunion in der

---

<sup>6</sup> Auch die "unabhängige" Bundesbank ist in das politische System eingebunden.

Europäischen Gemeinschaft zu beurteilen, wobei die drei Phasen des sogenannten Delors-Planes (1989) behandelt werden sollen. Dabei sollten die Probleme jeweils nicht nur vom Standpunkt des nationalen Interesses oder nur aus der Sicht der Gemeinschaft betrachtet, sondern vom Gesamtsystem her beurteilt werden, zumal sich weder die Bereiche noch die Zuständigkeiten künstlich trennen lassen, sondern ein Ganzes bilden.

### 1) Die erste Phase<sup>7</sup>

Ebenso wie die Herstellung des europäischen Binnenmarktes erfordert die erste Stufe des Delors-Planes keine grundlegenden Veränderungen der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft und keine grundlegende Umgestaltung des Institutionensystems. Auf die Schwächen des gegenwärtigen Integrationensystems wurde bereits hingewiesen. Es wird sich herausstellen, ob der Ministerrat sich den ihm nach der Einheitlichen Europäischen Akte übertragenen Aufgaben gewachsen zeigt. Um das Defizit an demokratischer Legitimation zu vermindern, wäre es wünschenswert, das Mitwirkungsrecht des Europäischen Parlaments in den bereits der Europäischen Gemeinschaft übertragenen Bereichen, die also der nationalen Souveränität entzogen wurden, im Sinne eines Zweikammersystems (mit Vermittlungsausschuß) zu verbessern und dem Europäischen Parlament einen Einfluß auf die Zusammensetzung der Kommission zu geben. Z.B. könnte vorgesehen werden, daß die endgültige Bestellung der Kommission erst erfolgen kann, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments einem Vertrauensvotum zugestimmt haben. Um einen negativen Ausgang möglichst zu vermeiden, würde der Präsident des Ministerrats das Präsidium des Europäischen Parlaments konsultieren, bevor der Ministerrat seinen Vorschlag macht. Auf diese Weise würde auch das Recht des Europäischen Parlaments auf ein Mißtrauensvotum gegenüber der Kommission erst eine wirkliche politische Bedeutung gewinnen.

Die administrative Rolle der Kommission sollte weiter verstärkt werden (zu Lasten des Ministerrates).

Es ist war nicht zu leugnen, daß auch in dieser ersten Phase eine weitere Einschränkung der nationalen Entscheidungsfreiheit eintreten wird, da die Mitgliedstaaten zu einer Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und der Konvergenz im Sinne der Stabilität verpflichtet sind; auch soll der Rat und der Wirtschafts- und Finanzminister und der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten berechtigt sein, Empfehlungen zu erteilen, die allerdings noch nicht verbindlich sind; ferner sind Konsultationen über Fragen der

---

<sup>7</sup> Nach Abschluss dieses Beitrages (Ende 1990) haben die Regierungsverhandlungen über eine Währungsunion und eine Politische Union begonnen, die Notenbankpräsidenten haben sich weitgehend über ein Statut der Europäischen Zentralbank geeinigt. Die exemplarisch auf den Delors-Plan ausgerichteten grundsätzlichen Erwägungen bleiben aber in jedem Fall aktuell.

Zu der Frage, ob der Delors-Plan geeignet ist, die Marktwirtschaft zu stärken und die Stabilität zu erhalten, wird hier nicht Stellung genommen.

Wirtschafts- und Handelspolitik vorgesehen. Den Mitgliedstaaten verbleibt aber "de jure" die Verantwortung für die Politik insgesamt; sie verfügen wie bisher zu diesem Zweck über die erforderlichen Instrumente.

## 2) Die zweite Phase

In der zweiten Phase sollen die Organe und Strukturen der Wirtschafts- und Währungsunion eingerichtet werden. Der institutionelle Rahmen würde nach und nach auch operationelle Funktionen übernehmen, als strategischer Ort für die Überwachung und Analyse der makroökonomischen Entwicklung dienen und einen gemeinsamen Entscheidungsprozeß fördern. Phase zwei ist als eine Phase des Übergangs zur Endphase anzusehen, während die endgültige Verantwortung für politische Entscheidungen in dieser Phase bei den nationalen Instanzen verbleibt.

Abgesehen von einer Bestandsaufnahme und einer laufenden Bilanzierung der Ergebnisse der Gemeinschaftspolitik und der Koordinierung der nationalen Politiken, sollen Leitlinien

- für einen mittelfristigen Rahmen für auf stetiges Wachstum ausgerichtete wirtschaftliche Schlüsselziele erlassen werden
- präzise, allerdings noch nicht verbindliche Regeln für den Umfang und die Finanzierung der jährlichen Defizite der Staatshaushalte festgelegt werden
- in den verschiedenen Gremien zur internationalen Koordinierung bei der Erörterung wirtschafts- und wechselkurspolitischer Fragen eine Einheit der Mitgliedstaaten angestrebt werden.

Im monetären Bereich würde das Hauptmerkmal dieser Phase darin bestehen, daß das europäische Zentralbanksystem eingerichtet wird und daß die bisher auf diesem Gebiet existierenden Einrichtungen darin aufgehen würden.

Die zentrale Aufgabe des europäischen Zentralbanksystem in dieser Phase wäre es, den Übergang von der Koordinierung unabhängiger nationaler Geldpolitiken durch den Ausschuß der Zentralbankpräsidenten in Phase 1 in die Erarbeitung und Umsetzung einer für die Endphase vorgesehenen gemeinsamen vom europäischen Zentralbanksystem selbst verantworteten Geldpolitik in Gang zu setzen.

Die grundlegende Schwierigkeit dieses Übergangs würde darin liegen, die schrittweise Übertragung von Entscheidungsbefugnissen von den nationalen Instanzen auf die Gemeinschaftsinstitutionen zu organisieren.

Der die zweite Phase prägende Übergang würde eine Reihe von Aktivitäten einschließen. Z.B. würden allgemeine geldpolitische Leitlinien für die Gemeinschaft insgesamt unter der Annahme festgelegt, daß die nationale Geldpolitik jeweils im Einklang mit diesem globalen Leitlinien verfolgt wird. Darüber hinaus würde der für die Formulierung und Umsetzung einer gemeinsamen Geldpolitik notwendige operationelle

Rahmen geschaffen und getestet, während die letzte Verantwortung für geldpolitische Entscheidungen bei den nationalen Instanzen verbliebe.

Die zweite Phase ist also als Übergang und Lernphase gedacht. Hinsichtlich der Auswirkung auf das politische System muß sie jedoch als selbständige Phase behandelt werden, da die für die dritte Phase vorgesehenen Ziele u.U. schwieriger zu erreichen sein könnten als vorgesehen und deshalb das Integrationssystem längere Zeit im Zustand der zweiten Phase verharren könnte.

Auch in dieser Phase bleibt die endgültige Entscheidung bei den nationalen Instanzen, wenn diese auch unter dem Gesichtspunkt der Erreichung der angestrebten Gemeinschaftsziele in ihrer Handlungsfähigkeit durch die eingegangenen Verpflichtungen weiter beschränkt werden. Es wächst gleichlaufend den Gemeinschaftsorganen eine ausgedehnte Verantwortung für die Wirtschaftspolitik zu, sodaß die Frage nach der Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen und die Legitimationsfrage schärferes Profil gewinnt. Für diese Phase sieht der Delorsplan, abgesehen von der Einrichtung des Zentralbanksystems, die vorbereitenden Charakter haben soll, keine grundlegende Veränderung des institutionellen Systems der Gemeinschaft vor. Dies ist auch durchaus zu verstehen, das noch offen bleibt, ob und wann der Weg in föderalen Strukturen möglich sein wird. Es entsteht aber die Frage, ob der Ministerrat - wie er nach den bisherigen Erfahrungen seine Aufgaben wahrnimmt -in der Lage sein wird, die neuen Aufgaben zu erfüllen, zumal es bei den vorhandenen Unterschieden in Strukturen und politischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen schwierig sein wird, eine gemeinsame Linie zu entwickeln. Wahrscheinlich wird man die Lage nur verbessern können, wenn das Verfahren des Ministerrates gestrafft und der Ministerrat nicht nur von Zeit zu Zeit zusammentritt, sondern sich zu einem ständig präsenten Organ der Gemeinschaft entwickelt, was nicht ohne Rückwirkungen auf die Stellung der Kommission bleiben würde.

Im Rahmen dieser Konzeption wird es schwierig sein, die demokratische Legitimation des Gemeinschaftssystems - über die für die erste Phase vorgeschlagenen Maßnahmen hinaus - zu verbessern. Empfehlungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik d.h. zur Geldpolitik, Kapitalmarktpolitik, Haushalts- und Steuerpolitik sind für eine ex ante - Diskussion oder gar Entscheidung im Europäischen Parlament nicht geeignet. Möglich ist eine umfassende Information ex post und eine anschließende Diskussion, die für den Rat, die Kommission und den Zentralbankrat bedeutsam sein würde und somit Einfluß auf die künftige Politik ausüben kann. Da Ministerrat und Zentralbankrat nach der Natur dieser Institutionen dem unmittelbaren Einfluß des Europäischen Parlaments nicht unterliegen, wäre eine Verstärkung der Bindungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission angebracht, etwa in der Weise, daß das Europäische Parlament die Kommission auf Vorschlag des Rates bestellt und sie - wie bisher - durch ein Mißtrauensvotum stürzen kann.

Ob diese Vorkehrungen genügen würden, um das allmähliche Hineinwachsen des Europäischen Parlaments in die Rolle des Legitimationsbeschaffers für Gemeinschaftsentscheidungen, die es oft nur indirekt beeinflussen kann, zu beschleunigen, bleibt abzuwarten. Dies würde voraussetzen, daß der Bürger in stärkerem Umfang als bisher bereit wäre, Gemeinschaftsregeln und Gemeinschaftsentscheidungen

deshalb zu respektieren oder hinzunehmen, weil sie vom Europäischen Parlament gebilligt sind. Auf jeden Fall würde eine vermehrte Einschaltung und Information des Europäischen Parlaments im Sinne einer ausgewogenen Gewaltenteilung liegen und verhindern, daß wichtigste politische und wirtschaftliche Entscheidungen - gewissermaßen hinter dem Rücken der parlamentarischen Gremien - durch ein Zusammenwirken der nationalen Regierungen (einschließlich der nationalen Bürokratien) mit den entsprechenden Instanzen der Gemeinschaft getroffen werden können.

### 3) Die dritte Phase

Der Delors-Plan sieht vor, daß die Regeln und Verfahren der Gemeinschaft im makroökonomischen und budgetären Bereich bindend werden. Insbesondere wäre der Ministerrat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament befugt, verbindliche Entscheidungen zu treffen, d.h.:

- für die nationalen Haushalte Vorgaben festzulegen, soweit dies notwendig wäre, um Ungleichgewichte zu verhindern, die die monetäre Stabilität in der Gemeinschaft gefährden könnten;
- die finanziellen Mittel der Gemeinschaft einzusetzen, um die den Mitgliedstaaten gewährten strukturpolitischen Hilfen zu ergänzen oder die wirtschaftlichen Abläufe in der Gemeinschaft zu beeinflussen;
- die vorhandenen Strukturpolitiken der Gemeinschaft und die Gemeinschaftsdarlehen an Auflagen zu knüpfen, die die Mitgliedsländer zu intensiver Anpassung veranlassen würden.

Ferner würde die Gemeinschaft ihre Rolle bei der internationalen politischen Zusammenarbeit uneingeschränkt spielen. Die Vertretung in Gremien zur internationalen wirtschaftspolitischen Koordinierung und bei internationalen Währungsverhandlungen würde neu zu gestalten sein.

Im monetären Bereich würde die unwiderrufliche Fixierung der Wechselkurse in Kraft treten und der Übergang zu einer einheitlichen Geldpolitik vollzogen werden.

Mit der Bekanntgabe unwiderruflich festgelegter Paritäten zwischen den Gemeinschaftswährungen würde die Zuständigkeit für die Erarbeitung und Umsetzung der Geldpolitik in der Gemeinschaft auf das europäische Zentralbanksystem übergehen. Entscheidungen über Devisenmarktinterventionen in Drittwährungen würden unter alleiniger Verantwortung des europäischen Zentralbankrates entsprechend der Wechselkurspolitik der Gemeinschaft getroffen werden; die Interventionen würden von den nationalen Zentralbanken oder dem europäischen Zentralbanksystem getätigt. Die amtlichen Währungsreserven würden vom europäischen Zentralbanksystem zusammengelegt und von ihm verwaltet. Der Übergang zu einer einheitlichen Währung der Gemeinschaft würde technisch und gesetzgeberisch vorbereitet. Die Umstellung auf die einheitliche Währung würde in dieser Phase stattfinden.

Der Delors-Plan sieht also für die dritte Phase einschneidende Veränderungen in der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Institutionen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten und ein neues Gemeinschaftsorgan (Europäische Zentralbank) vor.

Abgesehen von den bereits ganz oder teilweise supranational geregelten Materien der Wettbewerbspolitik, der Handelspolitik, der Agrarpolitik und der Rechtsangleichung würde die nationale Zuständigkeit in weiteren Bereichen ganz oder teilweise auf Gemeinschaftsorgane übertragen werden. Es soll Regeln oder Leitlinien für die Haushaltspolitik geben. Die nationale Autonomie für die Finanzierung des Haushalts wird eingeschränkt. Durch die Steuerharmonisierung zwecks Abschaffung der Grenzen und Grenzkontrollen wird die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten beschränkt. Sie verlieren die Verfügungsgewalt über die Instrumente für die Globalsteuerung: nämlich die Zuständigkeit für die innere und äußere Wechselkurspolitik, die Geld- und Kapitalmarktpolitik (Zinspolitik, Mindestreserven usw.). Außerdem ist ein vermehrter Einsatz von Haushaltsmitteln der Europäischen Gemeinschaft für die europäische regionale Strukturpolitik vorgesehen, wodurch die Möglichkeiten einer nationalen Politik beschränkt werden.

Durch die Verstärkung der Koordinierungsverpflichtungen in den national verbliebenen Teilen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, der Regionalpolitik, der Umweltpolitik und der Forschungspolitik wird ebenfalls die nationale Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

Durch die für die dritte Phase vorgesehene Übertragung von Hoheitsrechten verändert sich also die Situation gegenüber dem gegenwärtigen Integrationssystem, das auf den Römischen Verträgen und der Einheitlichen Europäischen Akte beruht, und auch gegenüber den für die zweite Phase vorgesehenen Maßnahmen entscheidend.

Auch würden sich diese Veränderungen stark auf diejenigen Sektoren der Politik auswirken, die bisher weitgehend den nationalen Entscheidungen vorbehalten waren und die - wie wir sahen - für die Integration der Bürger in Staat und Gesellschaft von vorrangiger Bedeutung sind. Wenn die nationalen Regierungen sich in der Haushaltspolitik und bei der Finanzierung der Haushalte, in der Steuerpolitik an die von der Gemeinschaft beschlossene Politik halten müssen, hängen auch die Möglichkeiten, die sozialen Bedingungen zu verbessern, den Wohnungsbau zu fördern, die Verkehrsverhältnisse anzupassen, die Umwelt zu schützen, die regionalen und strukturellen Probleme zu lösen, sehr weitgehend von der Politik der Gemeinschaft ab. Diese konnte sich durch ihre eigene Betätigung in diesem Bereichen wegen der verhältnismäßig geringen Mittel in den Augen der Bevölkerung noch wenig profilieren.

### III. Möglichkeiten und Grenzen der weiteren Entwicklung

#### 1) Die Voraussetzungen

Weitgehende Übereinstimmung besteht darüber, daß es in den nächsten Jahren gelingen sollte:

- binnenmarktgleiche Verhältnisse im Gemeinsamen Markt herzustellen, also den europäischen Ordnungsrahmen zu ergänzen, die Grenzen und Grenzkontrollen überflüssig zu machen, den Kapitalmarkt voll zu liberalisieren;
- die nationalen Wirtschaftspolitiken im Sinne einer Gleichrichtung auf eine gemeinsame Stabilitätspolitik zu koordinieren;
- Mindestvorschriften für die Sozialpolitik festzulegen und allzu große Rückstände aufzuholen;
- die strukturellen Bedingungen in den weniger entwickelten Ländern und Regionen der Gemeinschaft durch gemeinsame nationale Anstrengungen in der Regional- und Strukturpolitik zu verbessern;
- den Umweltschutz zu verstärken;
- einen Konsens über die Außenwirtschaftspolitik und die Haltung gegenüber dritten Ländern zu erreichen.

Es geht aber auch darum, die Kräfte des Zusammenhalts, der gesellschaftlichen Integration, die heute noch wesentlich im Bezugssystem des Nationalstaates lebendig sind, zu erhalten, was für das Selbstverständnis, die Orientierung des mündigen Bürgers an den Werten der Toleranz und Humanität von großer Bedeutung ist. Der Aufbau Europas ist kein Selbstzweck, er dient auch nicht allein wirtschaftlichen und außenpolitischen Zielen, sondern soll das Gehäuse für die Erhaltung und Entwicklung einer eigenständigen europäischen Kultur in ihren vielfältigen nationalen und regionalen Ausprägungen bilden.

Folgende Faktoren sind für die weitere Entwicklung in Rechnung zu stellen:

- die Eigendynamik des Integrationsprozesses, wobei das Gemeinschaftsinteresse durch die Institutionen der Gemeinschaft formuliert und vertreten wird;
- die Vorstellungen der Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten über die zu erreichenden Ziele und die anzuwendenden Integrationsmethoden;

- die Einflüsse aus dem äußeren Umfeld der Gemeinschaft, die die Möglichkeiten des Integrationsprozesses eingrenzen und die Bewußtseinsbildung der Akteure beeinflussen.

Über die Frage, welche Integrationsschritte richtig und realisierbar sind, gehen die Meinungen auseinander. Bei Betrachtung der bereits getroffenen Beschlüsse, der verschiedenen Meinungsäußerungen und Pläne unter Berücksichtigung des inneren und äußeren politischen Kräftefeldes werden jedoch vor allem die drei folgenden Entwicklungsgänge ins Auge gefaßt werden können.

- Fortsetzung der funktionalen-pragmatischen Methode mit dem Ziel der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion und den dazu erforderlichen Veränderungen des institutionellen Systems;
- der bewußte Übergang zu föderalen Strukturen mit einer im vorhinein festgelegten Finalität hinsichtlich der adäquaten Gemeinschaftsinstitutionen und ihrer Zuständigkeit;
- die volle Ausschöpfung der Möglichkeiten des gegenwärtigen Integrationssystems, auch in Bezug auf die Möglichkeiten des Beitritts und der Assoziation weiterer europäischer Länder, wobei über etwa notwendige Veränderungen der Zuständigkeiten und Institutionen von Fall zu Fall entschieden werden würde.

Bevor wir uns der Frage zuwenden, welche Probleme sich jeweils bei der Beschreitung eines dieser drei Wege ergeben, sind einige allgemeine Bemerkungen angebracht, die sich aus der Veränderung der politischen Lage ergeben und nicht ohne Einfluß auf die Einstellung der Beteiligten zum Integrationsprozeß geblieben sind.

Angesichts der Entwicklung in Rußland, in Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei hat sich die Gefahr einer militärischen Bedrohung vermindert, sodaß manchen der politischen Zusammenschluß Europas nicht mehr so dringlich erscheint.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft funktioniert, Friede und Verständigung in Westeuropa sind seit langem gewährleistet, sodaß bei weiteren Integrationsschritten eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile erfolgen sollte.

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten nach Art. 23 des Grundgesetzes ist in der Gemeinschaft nach anfänglichem Zögern einiger Politiker akzeptiert. Die Eingliederung des Territoriums und der Wirtschaft der DDR in die Europäische Gemeinschaft wirft zwar schwierige technische Probleme auf, die aber nach Auffassung aller Beteiligten lösbar sind.

Über die Auswirkungen des Vereinigungsprozesses auf die Fortsetzung der europäischen Integration gehen die Meinungen auseinander. Die einen vertreten die Auffassung, daß der Integrationsprozeß durch Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, möglichst auch einer politischen Union, vertieft werden müsse, um die vergrößerte Bundesrepublik Deutschland fest in die wirtschaftliche und politische Gemeinschaft des

Westens einzubinden und künftige Alleingänge oder eine Schaukelpolitik zwischen Ost und West zu verhindern. Die Regierung der Bundesrepublik ist fest entschlossen, ihrseits alles zu tun, um den Integrationsprozeß in dem genannten Sinne fortzusetzen. Es gibt jedoch auch Stimmen, die besorgt sind, daß das Gewicht Deutschlands in der Gemeinschaft zu groß werden und daß die deutsche Seite die Entscheidungen der Gemeinschaft zu stark in ihrem Sinne beeinflussen könnte. Sie stehen deshalb einer Veränderung des gegenwärtigen Integrationssystems, in dem die Entscheidung über die wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Fragen "de jure" noch bei den Mitgliedstaaten liegt, sehr skeptisch gegenüber.

In der Tat ist nicht zu verkennen, daß sich erhebliche Veränderungen vollzogen und daß sich auch die wirtschaftlichen Einflußmöglichkeiten der Bundesrepublik im Osten und Südosten verstärkt haben, was in politischer Hinsicht nicht ohne Wirkung bleiben wird.

Die Antwort auf die Vergrößerung des wirtschaftlichen und auch politischen Schwergewichts eines vereinigten Deutschlands sollte aber nicht in einer Verlangsamung des Integrationsprozesses oder gar einer Abkehr von den Plänen der Vertiefung der währungspolitischen Zusammenarbeit liegen; dann würden sich auch in Deutschland die Tendenzen verstärken, eigene Wege zu gehen. Unsere Partner sollten vielmehr die Chance nutzen, mit Deutschland gemeinsam die großen Aufgaben, die sich im Gebiet der DDR, in Polen, der Tschechoslowakei, in Ungarn und in anderen östlichen Ländern stellen zu bewältigen und die Europäische Gemeinschaft, wie dies ja schon jetzt geschieht, als Instrument einer solchen Politik einzusetzen.

## 2) Das äußere Umfeld

Aber auch abgesehen von der deutschen Frage wird der Reformprozeß, der die Staaten des Warschauer Paktes ergriffen hat, neue Probleme für die Europäische Gemeinschaft mit sich bringen. Es ist allerdings kaum möglich, einigermaßen sichere Voraussagen über die weitere Entwicklung zu machen, sodaß es sich nur um hypothetische Erwägungen handeln kann.

Geht man davon aus, daß die Bedrohung durch das militärische Potential der UdSSR geringer geworden ist und daß auch Erpressungen außerhalb der Sowjetrepublik nicht zu befürchten sind, so könnte dies den Antrieb bisher neutraler Länder, der EG beizutreten, verstärken, wie der Fall Österreich bereits gezeigt hat. Eine Vermehrung der Zahl der Mitgliedsstaaten würde aber die Schwierigkeiten für eine Wirtschafts- und Währungsunion wahrscheinlich vergrößern, besonders wenn man - wie im Falle Schweden - andere Vorstellungen über die Prioritäten der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in Rechnung stellen muss.

Wie schon angedeutet, könnte auch innerhalb der Gemeinschaft der Zwölf die Hoffnung auf radikale Abrüstung und weitere politische Entspannung die Antriebe, durch eine Politische Union zu größerer Sicherheit und politischem Einfluß in der Welt zu gelangen, bremsen, zumal die Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf die Europäische Gemeinschaft immer noch große Probleme für das Selbstverständnis der Völker und die Legitimität der politischen Systeme mit sich bringt.

So könnte es geschehen, daß durch den Beitritt weiterer Staaten zur Europäischen Gemeinschaft der europäische Wirtschaftsraum ausgedehnt, der politische Einigungsprozeß aber gehemmt würde.

In den Ländern Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn - und vielleicht später auch in anderen osteuropäischen oder südosteuropäischen Staaten - ist zweifellos eine grundsätzliche Umgestaltung des politischen Systems und auch der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Richtung auf demokratische Verhältnisse und die Übernahme wesentlicher Elemente der Marktwirtschaft im Gange. Die Möglichkeiten dieser Länder, der EG beizutreten, liegen aber doch wohl in ziemlicher Ferne. Schon bei der Eingliederung des Gebietes der DDR in die Europäische Gemeinschaft wird sich zeigen, wie schwierig es ist, eine bisher planwirtschaftlich gesteuerte Wirtschaft in den Gemeinsamen Markt, der nach der marktwirtschaftlichen Konzeption organisiert ist, einzugliedern. Auch wenn man also in Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn die erste Voraussetzung eines Beitritts, das Bestehen eines demokratischen politischen Systems, als erfüllt oder erreichbar ansieht, so wird doch der Umbau des Wirtschaftssystems eine längere Zeit in Anspruch nehmen. Das ist nicht nur ein strukturelles Problem; es gilt auch im Interesse der Volkswirtschaften dieser Länder die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß sie im Wettbewerb mit den alten Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft mithalten können und daß dies ihrer eigenen Volkswirtschaft zum Vorteil gereicht.

Wenn man die Dinge also einigermaßen nüchtern betrachtet, so wird es sich zunächst darum handeln

- durch Verträge zwischen diesen Ländern und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedern den Handelsaustausch zu vermehren, also von Hemmungen und Restriktionen allmählich zu lösen, den Informations-austausch insbesondere hinsichtlich der modernen Technik zu ermöglichen und zu erweitern,
- die Investitionsmöglichkeiten westlicher Unternehmen durch entsprechende Regelungen zu verbessern und (insbesondere zu diesem Zweck) Kreditmöglichkeiten zu erschließen.
- Sollten diese Anstrengungen erfolgreich sein, so käme als nächste Stufe eine gewisse Institutionalisierung im Rahmen eines Assoziierungsabkommens in Betracht, das diesen Ländern die Möglichkeit geben würde, ihre Ideen und Interessen nicht nur in Vertragsverhandlungen, sondern gewissermaßen auf der Ebene einer beginnenden Gemeinschaft zum Ausdruck zu bringen.

Diese Länder sind sehr stark auf den Export von Rohstoffen und landwirtschaftlichen Produkten angewiesen, die dort erzeugten Fertigwaren sind in vielen Fällen noch nicht konkurrenzfähig auf dem Weltmarkt. Der Handelsaustausch mit der Sowjetunion spielt auch deshalb für die betreffenden Volkswirtschaften eine große Rolle; eine Umstellung auf die in der westlichen Welt üblichen Bedingungen erfordert Zeit.

### 3) Integrationsformen

#### a) Die funktional-pragmatische Methode

Wir gehen dabei aus von den für die zweite und insbesondere für die dritte Phase des Delors-Plans gemachten materiellen und institutionellen Vorschlägen.

Der Europäischen Zentralbank soll anstelle der nationalen Notenbank für die Geldpolitik, für die Außenwährungspolitik, die Wechselkurspolitik und die Deviseninterventionen zuständig werden. Der Ministerrat soll auf Vorschlag der Kommission die Grundsätze für die Wirtschaftspolitik und die Leitlinien festlegen, an die die nationalen Regierungen gebunden sind. In der dritten Phase soll dann die Umstellung auf eine einheitliche Währung stattfinden.

In der zweiten Phase wird sich zeigen, ob der Ministerrat in der Lage sein wird, diesen Aufgaben zeitgerecht und sachgerecht zu entsprechen oder ob Kuhhandel und faule Kompromisse in der Wirklichkeit vorherrschen werden.

Bei der Kommission und bei der Zentralbank werden sich voraussichtlich hinsichtlich der Entscheidungsfähigkeit keine unlösbaren Probleme ergeben, da beide Gremien mit Mehrheit entscheiden sollen und von interessenpolitischen Einflüssen weniger abhängen.

Dagegen sind die Auswirkungen dieser Konstruktion auf das demokratische System und die Legitimationsgrundlagen der Gemeinschaft durchaus problematisch. Die Entscheidungen sollen von Gemeinschaftsinstitutionen getroffen werden, die nicht von einer gewählten Körperschaft abhängen, bürokratisch-hierarchisch organisiert sind und keiner politischen Kontrolle unterliegen. Wie schon dargelegt<sup>8</sup> können die "ex post" Information und eine allgemeine Erörterung der wirtschaftlichen Probleme im Europäischen Parlament nicht als eine zureichende demokratische Legitimation angesehen werden.

Damit ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die Gemeinschaft sich zu einer zentralistischen Technokratie entwickelt, und der Einbindung der Bürger in ihr gesellschaftliches Umfeld, das, wie wir sahen, nach wie vor stark durch nationale Traditionen und Regeln geprägt ist, nicht genügend Rechnung getragen wird.

In diesem System wird also durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen sein, daß mit dem Anliegen, den Integrationsprozeß voranzutreiben, gesellschaftliche und soziale Probleme nicht in den Hintergrund treten.

Während Kommission und Zentralbankrat in erster Linie den Gemeinschaftszielen und dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet sein sollen, käme dann dem Ministerrat - noch stärker als bisher - eine Brückenfunktion zu, d.h. die Regeln und Entscheidungen der Gemeinschaft mit den berechtigten nationalen Vorstellungen in Einklang zu bringen. Hierdurch könnte allerdings die Entscheidungsfähigkeit des Ministerrats beeinträchtigt

---

<sup>8</sup> Vgl. weiter oben S. 19.

werden, wenn die Meinungen über die richtigen Lösungen stark auseinander gehen.

Es bleibt abzuwarten, ob eine verstärkte Mitwirkung des Parlaments bei der bereits übertragenen Gesetzgebung und der Bestellung der Kommission wie ich sie für die erste und zweite Phase des Delors-Planes für wünschenswert halte,<sup>9</sup> dazu beitragen wird, die Wahrnehmung und Akzeptanz der Entscheidungen durch die Bevölkerung zu verbessern. Vorerst werden aber die nationalen Parlamente für die demokratische Legitimation und die Akzeptanz des gesamten Systems, zum einen hinsichtlich der in der nationalen Zuständigkeit verbliebenen Bereiche, zum anderen aber auch in Bezug auf die Legitimation der Minister, die die Mitgliedstaaten im Ministerrat vertreten, eine vorherrschende Rolle spielen.

Weiterhin wäre zu überlegen, wie die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten ausgebaut werden könnten. Gegenseitige Information, regelmäßige Kontakte zwischen Präsidiums- und Ausschuß-Mitgliedern könnten in den nationalen Parlamenten zum Verständnis der Gemeinschaftsvorhaben und in dem Europäischen Parlament zur Anerkennung nationaler Probleme beitragen. Bisher war die Bereitschaft zu einer solchen ständigen Organisation nicht sehr groß. Je mehr die Vergemeinschaftung fortschreitet, desto mehr wird sich das Bewußtsein verstärken, daß viele Probleme, die heute noch vorwiegend unter nationalen Gesichtspunkten betrachtet werden können, von dem neuen Bezugssystem der Gemeinschaft direkt oder indirekt erfasst werden.

Die Lösung dieser Probleme wird sicherlich dadurch erleichtert, daß die funktional-pragmatische Methode sehr flexibel ist und es ermöglicht, jeweils die der Lage und den unterschiedlichen Vorstellungen und Strukturen angepaßte Lösungen zu finden. Dies gilt z.B. für die Frage einer Verstärkung und vielleicht Institutionalisierung der politischen Zusammenarbeit insbesondere in der Außenpolitik und der Verteidigungspolitik. Auch ist es nicht ausgeschlossen, daß sich innerhalb des Systems einige Mitgliedstaaten stärker z.B. durch eine Währungsunion binden, während andere es vorziehen, sich mit dem gegenwärtigen Integrationssystem zu begnügen. Für eine solche unterschiedliche Haltung könnten einmal grundsätzliche Erwägungen über das Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaat maßgebend sein, zum anderen wäre es aber auch denkbar, daß einzelne Mitgliedstaaten aus wirtschaftlichen Gründen eine stärkere Bindung insbesondere auf dem Währungsgebiet aufschieben wollen.

Als Nachteil wird man ansehen müssen, daß ein solch flexibles und in seiner Finalität nicht festgelegtes System nur einen beschränkten Einfluß in der Weltpolitik ausüben kann, was zu einer Aufwertung nationaler Außenpolitik Anlaß bieten könnte.

Abschließend sei bemerkt, daß sich auf diese Weise ein Gesamtsystem entwickeln könnte, in dem einzelne Mitgliedstaaten, die sich zu einer Wirtschafts- und Währungsunion und einer politischen Union zusammenschließen, den Kern bilden, während andere Mitgliedstaaten und die bisherigen EFTA-Länder sich mit dem bisherigen Integrationssystem begnügen und gewissermaßen in einem dritten Kreise die

---

<sup>9</sup> Vgl. weiter oben S. 18.

bisher kommunistischen und planwirtschaftlich verfaßten Länder sich diesem Gesamtsystem assoziieren.

b) Die Pläne für eine Europäische Föderation

Angesichts der Schwierigkeiten und Unvollkommenheiten der funktional-pragmatischen Methode und des notwendigen Zeitbedarfs ist es verständlich, daß immer wieder Pläne erörtert werden, möglichst bald eine Europäische Föderation zu gründen, in der die Gemeinschaft durch eine Bundesregierung vertreten wird und die Gesetzgebung und die Auswahl der Regierenden dem Europäischen Parlament und einer Staatenkammer gemeinsam anvertraut ist. Gedacht ist ferner an eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen und den Institutionen der Mitgliedstaaten. In diese Richtung zielt ein Vorschlag, den eine Sachverständigengruppe für die Haupttagung der Bertelsmann-Stiftung "Die Zukunft Europas - Kultur und Verfassung des Kontinents" in Rom (vom 17. - 19. Oktober 1990) vorgelegt hat.<sup>10</sup>

Zur Ausarbeitung eines solchen Gemeinschaftssystems könnte entweder eine europäische verfassungsgebende Versammlung einberufen oder ein Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden. Es ist nicht sehr wahrscheinlich, daß sich die Mitgliedstaaten in absehbarer Zeit zu einen solchen Schritt und zu eine Festlung auf ein bestimmtes System entschließen werden. Es ist aber durchaus nicht ausgeschlossen, daß sich im Zuge der Weiterentwicklung nach der funktional-pragmatischen Methode eines Tages eine Situation ergibt, in der solche Entschlüsse möglich werden. Sollte es gelingen, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, und eine größere Gemeinsamkeit in der Außen- und Verteidigungspolitik herbeizuführen, so könnte auch die Zeit für Festlegungen im institutionellen Bereich im Sinne föderaler Gedanken gekommen sein. Auch insoweit ist es denkbar, daß sich die Bereitschaft hierzu zunächst auf einen engeren Kreis der Mitgliedstaaten beschränkt, während die anderen Mitgliedstaaten dem System im lockerer Weise verbunden bleiben.

Entsprechend unserem demokratischen Verständnis würde eine solche Entwicklung allerdings voraussetzen, daß entscheidende Fortschritte zur Lösung der Legitimationsprobleme gemacht werden. Wie ich weiter oben (vgl. Seite 14 ff.) angedeutet und in meinem Buch "Legitimationsprobleme der Europäischen Gemeinschaft" (Seite 177 ff.) ausgeführt habe, sind z.Zt. die Voraussetzungen für eine den nationalen Parlamenten entsprechende Rolle des Europäischen Parlamentes noch nicht erfüllt. Auch diese Feststellung wird - neben nationalen Empfindlichkeiten - eine erhebliche Rolle für die Zurückhaltung mancher nationalen Regierungen gegenüber einer allzu schnellen Veränderung der Zuständigkeiten und damit der Möglichkeit, politische Verantwortung zu tragen, spielen.

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch das Modell für ein institutionelles System, das der Verfasser im Jahre 1972 vorgelegt hat, in: Ziele und Methoden der europäischen Integration, Frankfurt/Main, S. 145-147.

### c) Verlangsamung oder Stagnation des Integrationsprozesses

Es wird sich zeigen, ob es bei den beiden Regierungskonferenzen gelingt, sich über Ziele und Methoden der weiteren Integration zu einigen. Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, daß man sich mit dem Ausbau des gemeinsamen Marktes zu einem europäischen Binnenmarkt und einer Verbesserung und Ausdehnung des europäischen Währungssystems begnügen muß. Es könnte sein, daß das Plädoyer für eine Synchronisierung der Eingliederung der DDR in die Europäische Gemeinschaft mit dem wirtschaftlichen und politischen Ausbau der EG bei manchen Regierungen der Mitgliedstaaten nicht auf fruchtbaren Boden fällt, weil die Angst vor der deutschen Dominanz überwiegt.

Außerdem gibt es in allen Mitgliedstaaten einflußreiche Kreise, die die Lösung der Beitrittsfrage der bisher nicht der europäischen Gemeinschaft angehörenden OEEC-Länder (EFTA) und die Öffnung gegenüber den Wünschen der bisherigen Ostblockländer auf Wirtschaftshilfe, Assoziation und späteren Beitritt zu dem gegenwärtigen Integrationssystem für vordringlicher halten als eine Wirtschafts- und Währungsunion oder gar Politische Union. Es wird sogar die Auffassung vertreten, daß eine allzu frühe Vertiefung des Integrationsprozesses der jetzigen Mitglieder ein Hindernis für die Lösung dieser Fragen darstellen könnte. Natürlich verstecken sich hinter diesen "gesamteuropäischen" Erwägungen häufig nationale Vorbehalte gegenüber der Vorstellung einer europäischen politischen Gemeinschaft. Eine Ablehnung der Vertiefung des Integrationsprozesses liegt im übrigen auch im Sinne der militanten Freihändler, die eine Verstärkung der Gemeinschaftsinstanzen als ein Hindernis für die ungehemmte Entwicklung der marktwirtschaftlichen Kräfte des Welthandels ansehen.

Nach alledem, was ich in diesem Beitrag zur Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft und zu der Kontroverse zwischen Edzar Reuter und Kurt Biedenkopf bemerkt habe, wird es niemand verwundern, daß ich eine solche Entwicklung für äußerst bedenklich halten würde.

- Die Zukunft Europas würde allein den wirtschaftlichen Kräften anvertraut, die fruchtbar und notwendig sind, aber nur im Rahmen einer Ordnungspolitik auch den Erfordernissen der Gesellschaftspolitik, der Sozialpolitik und der Erhaltung der Umwelt gerecht werden können. Wenn die Gemeinschaft hierzu nicht in der Lage ist, werden sich erhebliche Divergenzen in den nationalen Politiken ergeben.
- Die Rolle Europas in der Weltpolitik bliebe wie bisher gering, sodaß die nationalen Mitgliedstaaten versucht sein werden, sich in eigener Sache zu profilieren.
- Ohne Aussicht auf eine Vertiefung des Integrationsprozesses, eine Verstärkung und Demokratisierung des Gemeinschaftssystems könnte die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einer wirksamen Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und der notwendigen Rechtsangleichung geringer werden und die Europäische Gemeinschaft mehr den Charakter einer Zollunion oder einer Freihandelszone annehmen.

#### IV. **Schlußbetrachtung**

Die Europäische Gemeinschaft ist notwendig, damit die europäischen Völker im Zeitalter der dritten industriellen Revolution in einem großen institutionell abgesicherten und rechtlich geordneten Gemeinsamen Markt ihre Wirtschaft entwickeln, am technischen Fortschritt teilhaben können, um den Wohlstand zu fördern, die großen sozialen Aufgaben zu erfüllen und die Umwelt zu schützen und zu erhalten.

Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft hat die politische Zusammenarbeit (EPZ) zu einer Abstimmung der Außenpolitik geführt und dazu beigetragen, das Gewicht Europas in der Weltpolitik, insbesondere auch in den internationalen Organisationen zu erhöhen.

Dieser Gleichrichtungsprozeß würde durch die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion und die Zusammenarbeit im militärischen Bereich verstärkt werden und eine gemeinsame Außenpolitik im Rahmen einer Europäischen Politischen Union vorbereiten. So könnte der Einfluß der europäischen Länder im weltpolitischen Kräftespiel verstärkt werden.

In einer Welt, die stark durch technische und wirtschaftliche Entwicklungen geprägt ist, kommt es entscheidend darauf an, die kulturellen Werte in ihrer in Europa bestehenden Vielfalt und regionalen Ausprägung zu bewahren, aber Ziele und Wertvorstellungen auch modernen Verhältnissen anzupassen (vgl. dazu Legitimationsprobleme Seite 51 ff.). Hier liegen für die Europäische Gemeinschaft noch große Aufgaben, den Gedankenaustausch zu fördern, die Informationen zu verbessern und damit das gegenseitige Verständnis zu erleichtern. Die Freizügigkeit der Personen, das Niederlassungsrecht, die Anerkennung von Zeugnissen, der Diplome und Studienzeiten, der Austausch von Professoren, Lehrern und Beamten, die Begegnungen der Jugend haben schon jetzt gute Erfolge gezeitigt; auf diesem Wege sollte energisch weiter fortgeschritten werden. Ziel ist größere Freiheit und Offenheit, nicht eine gemeinsame bevormundende Kulturpolitik.

Die Besinnung auf die geistigen Grundlagen unserer Kultur und eine Politische Union der Staaten sind ferner die Voraussetzung dafür, daß Europa bei der Lösung der weltweiten Probleme der Erhaltung der Umwelt, der Eingrenzung der Bevölkerungsvermehrung und einer eigenständigen Entwicklung der Länder und Regionen der dritten Welt eine hilfreiche und gestaltende Rolle spielen kann. Diese Probleme werden uns in den kommenden Jahrzehnten mehr zu schaffen machen als die jetzigen Auseinandersetzungen über das Ost-West-Verhältnis und die Europäische Integration.



# EUI WORKING PAPERS

EUI Working Papers are published and distributed by the  
European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge – depending on the availability of  
stocks – from:

The Publications Officer  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy

**Please use order form overleaf**

# Publications of the European University Institute

To           The Publications Officer  
              European University Institute  
              Badia Fiesolana  
              I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
              Italy

From        Name .....

              Address .....

              .....

              .....

              .....

              .....

- Please send me a complete list of EUI Working Papers
- Please send me a complete list of EUI book publications
- Please send me the EUI brochure Academic Year 1990/91

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No, Author        .....

*Title:*            .....

Date            .....

Signature        .....

## Working Papers of the European Policy Unit

**85/172**

Elfriede REGELSBERGER/ Philippe DE SCHOUTHEETE/ Simon NUTTALL/ Geoffrey EDWARDS  
The External Relations of European Political Cooperation and the Future of EPC \*

**85/183**

Susan SENIOR NELLO  
East European Economic Relations: Cooperation Agreements at Government and Firm Level \*

**85/184**

Wolfgang WESSELS  
Alternative Strategies for Institutional Reform \*

**85/191**

Patrick KENIS  
Industrial Restructuring. The Case of the Chemical Fibre Industry in Europe \*

**85/202**

Joseph H.H. WEILER  
The Evolution of Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy: Reflections on the Interaction of Law and Politics \*

**85/203**

Joseph H.H. WEILER  
The European Court, National Courts and References for Preliminary Rulings - The Paradox of Success: A Revisionist View of Article 177 EEC

**86/248**

Francesc MORATA  
Autonomie régionale et intégration européenne: la participation des régions espagnoles aux décisions communautaires

**87/261**

Odile QUINTIN  
New Strategies in the EEC for Equal Opportunities in Employment for Men and Women

**87/295**

Luciano BARDI  
Preference Voting and Intra-Party Competition in Euro-Elections

**88/346**

Ef시오 ESPA  
The Structure and Methodology of International Debt Statistics

**88/347**

Francesc MORATA/ Jaume VERNET  
Las Asambleas regionales en Italia y España: Organización institucional y reglas de funcionamiento \*

**88/349**

Massimo PANEBIANCO  
Inter-Regional Co-Operation in the North-South Dialogue. Latin America and the European Community

**88/350**

Gregorio ROBLES  
La Cour de justice des CE et les principes généraux du droit

**88/355**

The Future Financing of the EC Budget: EPU Conference 16-17 October 1987  
Summary of Conference Debates and Abstracts of Selected Interventions \*

**89/371**

Klaus-Dieter STADLER  
Die Europäische politische Zusammenarbeit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu Beginn der Achtziger Jahre

**89/405**

Giandomenico MAJONE  
Regulating Europe: Problems and Prospects

**89/406**

Fabio SDOGATI  
Exchange Rate Fluctuations and the Patterns of International Trade: A Study of the Flow of Trade from Newly Industrialized Countries to the European Community at the Industry Level

**89/407**

Angela LIBERATORE  
EC Environmental Research and EC Environmental Policy: A Study in the Utilization of Knowledge for Regulatory Purposes \*

**89/408**

J.-Matthias Graf von der SCHULENBURG  
Regulation and Deregulation of Insurance Markets in the Federal Republic of Germany

**89/409**

Greg KASER  
Acceptable Nuclear Risk: Some Examples from Europe

**89/410**

Léonce BEKEMANS/ Manfred GLAGOW/ Jeremy MOON  
Beyond Market and State. Alternative Approaches to Meeting Societal Demands \*

**89/411**

Erich KAUFER  
The Regulation of Drug Development: In Search of a Common European Approach

89/421  
Ester STEVERS  
Telecommunications Regulation in the European  
Community: The Commission of the European  
Communities as Regulatory Actor \*

★ ★ ★

EPU No. 90/1 \*\*  
Renaud DEHOUSSE/Joseph H.H. WEILER  
EPC and the Single Act:  
From Soft Law to Hard Law?

EPU No. 90/2  
Richard N. MOTT  
Federal-State Relations in U.S. Environmental Law:  
Implications for the European Community

EPU No. 90/3  
Christian JOERGES  
Product Safety Law, Internal Market Policy  
and the Proposal for a Directive  
on General Product Safety

EPU No. 90/4  
Martin WESTLAKE  
The Origin and Development  
of the Question Time Procedure  
in the European Parliament \*

EPU No. 90/5  
Ana Isabel ESCALONA ORCAO  
La cooperación de la CEE al desarrollo de America  
Latina: el caso de los países del Pacto Andino

EPU No. 90/6  
Jobst CONRAD  
Do Public Policy and Regulation Still Matter for  
Environmental Protection in Agriculture?

EPU No. 91/7  
Ortwin RENN/Rachel FINSON  
The Great Lakes Clean-up Program:  
A Role Model for International Cooperation?

EPU No. 91/8  
Une politique étrangère pour l'Europe.  
Rapport du groupe de travail  
sur la réforme de la coopération politique

EPU No. 91/9  
Elena FLORES/Peter ZANGL  
La structure financière de la Communauté face aux  
défis présents et futurs

---

\*\* Please note: As from January 1990, the EUI  
Working Papers Series is divided into six sub-series,  
each series will be numbered individually (e. g. EUI  
Working Papers LAW No. 90/1)

