

# Die »Europäische Union« als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe?

Lehren aus dem Reform-Septennium der EG (1980-1987)

*Rudolf Hrbek*

## I. *Einleitung: Der Begriff »Europäische Union« in der europapolitischen Diskussion<sup>1</sup>*

Die Staats- bzw. Regierungschefs der Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Gemeinschaften hatten auf ihrer Konferenz in Paris am 19. und 20. Oktober 1972 proklamiert, es sei ihr »vornehmstes Ziel«, »die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten . . . vor dem Ende dieses Jahrzehnts in eine Europäische Union umzuwandeln.«<sup>2</sup> Sie hatten damit einen Begriff geprägt, der fortan in den Diskussionen um die Weiterentwicklung der Gemeinschaft eine beherrschende Rolle spielen sollte: die Errichtung einer (manchmal auch: der) »Europäischen Union« oder vorbereitende Schritte hierzu galten als Ziel jeder EG-Reform oder des Integrationsprozesses schlechthin.

Dabei war der Begriff alles andere als eindeutig.<sup>3</sup> Sahen die einen in ihm die Bezeichnung für eine bundesstaatliche oder bundesstaatsähnliche Konstruktion, zu der das EG-System umgewandelt werden sollte, nutzten ihn andere als Slogan, der Integrationsfortschritt in der EG anmahnen sollte, der also auf das Prozeßhafte von Integration verweist und zugleich dem Prozeß Sporen geben will. Eine Funktion des Begriffs war von Anfang an, Meinungsverschiedenheiten über Charakter, politische Prioritä-

- 1 Die »Europäische Union« war Gegenstand eines größeren, von *Hans von der Groeben* und *Hans Möller* geleiteten Forschungsprojekts unter dem Titel »Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union«. Die Ergebnisse sind in insgesamt 6 Bänden veröffentlicht worden. Während die Bände 2-5 speziellen Politiken gewidmet waren, befaßte sich Band 1 (»Die Europäische Union als Prozeß«, Baden-Baden 1980) - mit Beiträgen von *Hans von der Groeben*, *Hans Möller*, *Rudolf Hrbek* und *Heinrich Schneider* - mit grundsätzlichen Aspekten der im Begriff »Europäischen Union« liegenden Problematik.
- 2 Die Erklärung ist abgedruckt in EA 21/1972, S. D 502-508, hier S. D 508.
- 3 Vgl. dazu *Rudolf Hrbek/Heinrich Schneider: Die Europäische Union im Werden*, Teil D des in Anm. 1 genannten ersten Bandes der Berichte über das Forschungsprojekt »Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union«, S. 209-472.

ten und Entwicklungsrichtungen der Gemeinschaft verdecken zu helfen, weil er inhaltlich unbestimmt war und vielfach auch bewußt so unklar gehalten wurde. »Europäische Union« ist zum Codewort für Integrationsfortschritt oder auch nur für eine neue Etappe der Gemeinschaftsentwicklung, die sich vom jeweiligen Status quo unterscheidet, geworden. Versuche, Mindestanforderungen für einen Zustand der Gemeinschaft zu formulieren, der allein die Bezeichnung »Europäische Union« rechtfertigen würde,<sup>4</sup> können gewiß nicht mit allseitiger Zustimmung rechnen, zu sehr divergieren - keineswegs erst mit dem Pariser Gipfel von 1972 - die Leitbilder europäischer Integrationspolitik.<sup>5</sup>

Der Begriff »Europäische Union« hat, ausgehend von der Einschätzung des gegenwärtigen Zustandes und den Problemen der Gemeinschaft, mit ihrer Weiterentwicklung zu tun, ist also zukunftsgerichtet. Dabei können zwei Dimensionen der Gemeinschaft unterschieden werden: ihr Aufgaben- und Kompetenzbereich sowie ihr Entscheidungssystem.<sup>6</sup> Bei der Debatte um EG-Reform geht es folglich erstens um die Bestimmung der Aufgaben, für deren Bewältigung die Gemeinschaft (mit)verantwortlich sein soll; Schritte zur Europäischen Union werden in aller Regel mit Aufgabenerweiterung und Übertragung neuer Verantwortlichkeiten auf die Gemeinschaft gleichgesetzt. Zweitens geht es um die Verbesserung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft; als Schritte zur Europäischen Union werden gemeinhin Kompetenzausweitung des Europäischen Parlaments, Stärkung der Rolle der Kommission - bei der Wahrnehmung der Initiativ- und Implementationsfunktion - und Erleichterung der Beschlußfassung im Rat - Mehrheitsabstimmungen sollen die Einstimmigkeitspraxis ersetzen - gesehen.

Seit der Gipfelkonferenz in Den Haag im Dezember 1969 steht der weitere Ausbau (Stichwort »Vertiefung«) der Gemeinschaft permanent auf der Tagesordnung; der Pariser Gipfel 1972 hat als Zielperspektive hierfür den Begriff »Europäische Union« eingeführt; seit 1980, unter dem Eindruck akuten Problemdrucks vor allem im Innern der EG, beherrscht die Reformdebatte das Geschehen in der Gemeinschaft. Aber bis 1987 ist

noch keine Konstruktion mit der Bezeichnung »Europäische Union« entstanden, um die mittlerweile 12 Mitgliedstaaten umfassende EG zu ergänzen oder abzulösen. Auch wenn im Anschluß an den letztlich wirkungslos gebliebenen Tindemans-Bericht<sup>7</sup> Jahr für Jahr ein Bericht über die aktuelle Lage der »Union« erstattet<sup>8</sup> und so der Eindruck erweckt wird, die Gemeinschaft befinde sich bereits in einer »Union« zu nennenden Phase des Integrationsprozesses, so ist ein solches Stadium der Gemeinschaftsentwicklung auch 15 Jahre nach der Pariser Proklamation noch nicht erreicht. Heißt das, die Gemeinschaft sei unfähig zur Reform, oder was als Reform bezeichnet wird, verdiene nicht das Etikett »Europäische Union« oder wenigstens als Beitrag hierzu betrachtet zu werden?

Die Analyse der sich über 7 Jahre hinziehenden Bemühungen um eine Reform des EG-Systems (vom Mandat des Rates an die Kommission vom 30. Mai 1980 und ihrem Mandatsbericht vom 24. Juni 1981 bis zur Anfang 1986 unterzeichneten und ein Jahr später in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte sowie den Vorschlägen der EG-Kommission vom Frühjahr 1987, die auch die Verwirklichung des in der EEA enthaltenen Programms zum Ziel haben will) will Einsichten in den Charakter der Gemeinschaft, in die Bedingungen für ihre Weiterentwicklung und damit in Merkmale des Integrationsprozesses im Rahmen des EG-Systems vermitteln helfen.

Die hier vorgenommene Periodisierung, die Reform-Debatte mit der Erteilung des Mandats des Rates an die Kommission im Mai 1980 einsetzen und mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Frühjahr 1987 (zunächst) enden zu lassen, bedarf der Begründung. Es könnte in der Tat eingewandt werden, warum der Tindemans-Bericht - 1974 in Auftrag gegeben und 1975 vorgelegt - nicht als Teil dieser Reform-Phase behandelt wird, stellt er doch den Versuch eines Gesamtentwurfs zur Konsolidierung und weiteren Ausrichtung und Entwicklung der EG dar.<sup>9</sup> Der Auftrag der Staats- und Regierungschefs an ihren belgischen Kollegen Tindemans zur Erstellung eines Reform-Berichts war Ausfluß einer gewissen Verlegenheit - man hatte vor zwei Jahren die Er-

4 So etwa in der Stellungnahme der Redaktion der Zeitschrift »integration« (»Die unverzichtbaren Elemente der Europäischen Union«), in: *integration* 2/1985, S. 47/48.

5 Grundlegend dazu *Heinrich Schneider: Leitbilder der Euorpopolitik 1: Der Weg zur Integration*, Bonn 1977, sowie ders.: *Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung*, Bonn 1986.

6 So beschreiben *Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold* (»Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community«, Englewood Cliffs, N.J. 1970) die EG (S. 64-100, insbes. S. 99).

7 Abgedruckt in *Bulletin der EG*, Beilage 1/1976.

8 Diese von den Außenministern und der EG-Kommission getrennt abgegebenen Berichte werden jährlich erstattet und unter dem Titel »Europäische Union« in der Beilage des *Bulletins der EG* veröffentlicht.

9 Eine Arbeitsgruppe am Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz unter Leitung von *Werner Weidenfeld* bezieht den Tindemans-Bericht in ihre Darstellung ein (*B. Bengel u. a.: Nur verpaßte Chancen? Die Reformberichte der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn 1983).

richtung einer Europäischen Union proklamiert und seither nichts unter-  
nommen -, nicht aber die Antwort auf unmittelbar und ganz konkret  
drängenden Problemdruck. Das bestätigen Behandlung und Schicksal des  
Berichts, der zu den Akten gelegt, schubladisiert wurde, ohne daß eine  
eingehende inhaltliche Erörterung erfolgt wäre. Obwohl der Bericht »un-  
bestreitbar Kompromißcharakter« trägt und pragmatisch »auf eine Poli-  
tik der ganz kleinen Schritte« setzte,<sup>10</sup> war er nicht konsensfähig. Das  
wird besonders deutlich an den Vorschlägen zu Institutionen und Verfahr-  
en, mit denen sich »weder die Anwälte gemeinschaftlicher Prozeduren  
noch die Vertreter intergouvernementaler Verfahren . . . einverstanden«  
erklären wollten.<sup>11</sup> So blieb der Tindemans-Bericht ein Zwischenspiel, an  
das nicht unmittelbar mit weiteren Initiativen oder Maßnahmen zur EG-  
Reform angeknüpft wurde. Erst akute interne Probleme der Gemein-  
schaft, wie sie sich (spätestens) 1980 zeigten, erzeugten das Ausmaß an  
Druck, der dann intensivere Reformbemühungen bewirkte. Die verallge-  
meinerungsfähige Schlußfolgerung liegt nahe, daß nur besondere Heraus-  
forderungen systematische Bemühungen um die Weiterentwicklung der  
Gemeinschaft - im Sinne eines Ausbaus oder Umbaus - auszulösen und  
Impulse für Integrationsfortschritt zu geben vermögen.<sup>12</sup>

## II. *Initiativen, Vorschläge, Entscheidungen: Etappen der Reform-De- batte*

### 1. *Gründe und Impulse für die Reform-Debatte*

Eine solche Situation war dann offensichtlich 1980 gegeben: die Gemein-  
schaft und ihre Mitgliedstaaten sahen sich mit einer Vielzahl von überaus  
drängenden Problemen konfrontiert:<sup>13</sup>

- da waren zunächst *interne Schwierigkeiten der Gemeinschaft*. Im Vor-  
dergrund standen die miteinander verknüpften Probleme der gemein-  
schaftlichen Agrarpolitik und des EG-Finanzsystems. Die stark wach-  
senden Überschüsse landwirtschaftlicher Erzeugnisse belasteten den

<sup>10</sup> Bengel u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 31.

<sup>11</sup> Wolfgang Wessels: Die Integrationsstrategie des Tindemans-Berichts, in: *Heinrich  
Schneider/ Wolfgang Wessels* (Hrsg.): Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskus-  
sionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977, S. 217-238, hier S. 226.

<sup>12</sup> Vgl. dazu *Hrbek/Schneider*, a.a.O. (Fn. 3), insbes. S. 377-388.

<sup>13</sup> Vgl. zu diesen Problemen *Rudolf Hrbek*: »Relance européenne« 1981?, in: *Integration  
1/1982*, S. 3-18, hier S. 3-6.

Gemeinschaftshaushalt von Jahr zu Jahr mehr und hatten finanzielle  
Transferströme zur Folge, die insbesondere von der seit dem Frühsom-  
mer 1979 neu im Amt befindlichen konservativen Regierung Großbri-  
tanniens unter Margaret Thatcher vehement als unfair kritisiert wur-  
den. Britische Forderungen nach finanzieller Entlastung waren gleich-  
bedeutend mit der Absage an das geltende Finanzsystem und konfron-  
tierten alle Mitgliedstaaten mit dem überaus brisanten Verteilungspro-  
blem in der EG. Hinzu traten Schwierigkeiten im Binnenmarkt: so  
wurden - mit zunehmender Tendenz - protektionistische Verstöße ge-  
gen geltende Regeln des gemeinsamen Marktes registriert und die Ge-  
fahren nicht-tarifärer Handelshindernisse für Bestand und Weiterent-  
wicklung des gemeinsamen Marktes unterstrichen.<sup>14</sup> Interne Schwie-  
rigkeiten gründeten schließlich in Mängeln des Entscheidungssystems.  
Die entgegen dem sogenannten Luxemburger Kompromiß von 1966 -  
wonach mit dem Gebrauch des Vetos nur in Fällen, die für den einzel-  
nen Mitgliedstaat von essentieller Bedeutung waren, gerechnet werden  
müßte<sup>15</sup> - mittlerweile durchgängig praktizierte Einstimmigkeitsregel  
hatte die Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft paralyisiert und zur  
Vertagung und Ausklammerung regelungsbedürftiger Fragen geführt.  
Und nach der 1979 erfolgten ersten Direktwahl des Europäischen Parla-  
ments wurden dessen rechtliche Kompetenzen und politischen Mitwir-  
kungsmöglichkeiten zunehmend als ungenügend und damit auch nicht  
den Prinzipien demokratischer Legitimität entsprechend empfunden.

- Mit der *Süderweiterung* - auf die unmittelbar bevorstehende Einbezie-  
hung Griechenlands würden die Verhandlungen über den Beitritt Por-  
tugals und Spaniens folgen - waren tiefgreifende Veränderungen in der  
Gemeinschaft verknüpft: indem »der Nord/Süd-Konflikt integraler  
Bestandteil der europäischen Staatengemeinschaft« wird, würde sich  
die EG »zu einer Entwicklungs-Gemeinschaft« wandeln.<sup>16</sup> Regionale

<sup>14</sup> EG-Kommissar Narjes nannte im Oktober 1981 für dieses Jahr bereits 180 Fälle von  
Vertragsverletzungen gegenüber 100 im Vorjahr (vgl. NZZ v. 14. 10. 1981, S. 13).

<sup>15</sup> Eine begrüßenswert klare Darstellung der damaligen Verhandlungen und Beschlüsse  
gibt *Rolf Lahr*: Die Legende vom »Luxemburger Kompromiß«, in: *EA 8/1983*,  
S. 223-232.

<sup>16</sup> *Hans Vorländer*: Die Dauerkrise der Europäischen Gemeinschaft. Vor der Alternative  
von Integrationsverfall oder geänderter Integrationspolitik. In: *Aus Politik und Zeitge-  
schichte B 29-30/1981*, S. 14. Auch *Beate Kohler* spricht davon »ob der Gemeinsame  
Markt«, der einst als wettbewerbsintensiver Binnenmarkt mit liberalem Außenschutz  
konzipiert war, sich nicht allmählich in eine »Entwicklungsgemeinschaft« verwandelt.«  
(»Ist die EG noch zeitgemäß? Zur Tragfähigkeit der Integrationspolitik!«, in: *Aus Politik  
und Zeitgeschichte B 23-24/84*, S. 12-20, hier S. 16).

Strukturunterschiede würden noch ausgeprägter werden, als sie bereits als Folge der ersten Erweiterung geworden waren. Die Süderweiterung drohte die Verteilungsprobleme ganz erheblich zu verschärfen.

- Weiterhin sahen sich die EG-Mitgliedstaaten - wenn auch in unterschiedlicher Intensität ihrer jeweiligen Betroffenheit - einer Reihe *externer Herausforderungen* gegenüber. Die Ost/West-Beziehungen hatten sich mit der sowjetrussischen Intervention in Afghanistan dramatisch verschlechtert und die offenkundige Krise der Entspannungspolitik - von vielen als ihr definitives Ende empfunden - ließ die Fortsetzung des auch für Westeuropa insgesamt positiven KSZE-Prozesses eher als fraglich und ungewiß erscheinen. Mit der Aufstellung sowjetrussischer Mittelstreckenraketen vom Typ SS 20 und dem daraufhin erfolgten Doppelbeschluß der NATO hatten Fragen der militärischen Sicherheit Westeuropas höchste Priorität erhalten. Unverändert ernst stellte sich die Lage in Fragen der Rohstoff- und Energieversorgung Westeuropas dar. Und das weltweite Nord/Süd-Gefälle wurde zunehmend auch als Herausforderung für die EG angesehen. Als neues Element im Spektrum externer Herausforderungen wurde dann noch die Lücke, die sich auf dem Gebiet der Zukunftstechnologien gegenüber Japan und den USA auftat, wahrgenommen.
- Schließlich sahen sich die einzelnen EG-Mitgliedstaaten - wiederum in unterschiedlicher Intensität ihrer jeweiligen Betroffenheit - *besonderen Problemen* gegenüber, zu einem Teil als Folge externer Herausforderungen wirtschaftlicher Art. Zu einem anderen Teil aber auch im Gefolge veränderter Wertvorstellungen (Stichwort »Wertewandel«), die im Aufkommen neuer sozialer Bewegungen und in der Setzung veränderter Prioritäten - dazu zählten vor allem Anliegen der Umwelt- und Friedensbewegung - ihren Niederschlag fanden. Wirtschaftliche und in ihrem Gefolge soziale Schwierigkeiten traten hinzu; dazu zählten konjunkturelle Einbrüche, wachsende Arbeitslosigkeit sowie spezifische Probleme ausgewählter Branchen und Sektoren (vor allem in den sogenannten »alten« Industrien) sowie peripherer Regionen.

Auf diesem Hintergrund waren die Bemühungen um EG-Reform zu sehen. Entsprechende Maßnahmen sollten interne Schwierigkeiten der Gemeinschaft beheben helfen. Mit der Aktivierung der EG (»Relance européenne«) wurde aber auch noch ein weiteres Ziel verfolgt. Angesichts des in vielen EG-Mitgliedstaaten starken Problemdrucks und angesichts der immer enger gewordenen Durchdringung und Verflechtung von Politikbereichen über nationalstaatliche Grenzen hinaus, wurde die Gemeinschaft in Überlegungen zur Problemlösung einbezogen. Da die EG für

viele einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Rechtfertigung aus ihrer Qualität als Handlungsrahmen,<sup>17</sup> der (nationale) Aufgaben zu bewältigen hilft, bezieht - sie ist insofern sicher auch nach wie vor als Zweckverband<sup>18</sup> zu sehen -, wurde die Gemeinschaft zum Adressaten für Erwartungen und Forderungen, die von spezifischen einzelstaatlichen Interessen bestimmt waren. Die Einschätzung, daß die EG als Handlungsrahmen unzulänglich war und in ihrer damaligen Verfassung keinen substantiellen Beitrag zur Lösung drängender Probleme leisten konnte, führte ihrerseits zu Reforminitiativen.

Träger dieser Vorstöße waren die Regierungen einzelner Mitgliedstaaten, die EG-Kommission und das Europäische Parlament. Die Initiativen unterschieden sich in Ansätze und Reichweite und sie wurden zunächst je getrennt lanciert. Es wird zu beachten sein, ob und inwieweit Initiativen im Laufe der langjährigen Reform-Debatte gebündelt und zu einem neuen Gesamtkonzept zusammengefaßt wurden, welche Akteure die Reform-Debatte dominiert und letztlich konkrete Reform-Maßnahmen bewirkt haben. Anders gesagt: wenn man in der EEA das Ergebnis dieses Reform-Septenniums sieht, so muß gefragt werden, wie es zu diesem Ergebnis gekommen ist und was es inhaltlich, also für die Weiterentwicklung für die Gemeinschaft und den Integrationsprozeß bedeutet, welche anderen Ansätze auf der Strecke geblieben sind; und welche Schlußfolgerungen sich aus dieser Gesamtschau ziehen lassen.

## 2. *Initiativen zur EG-Reform - Ein Überblick*

Im Rahmen dieses Beitrags kann keine ausführliche Analyse der verschiedenen Vorschläge vorgelegt werden. Das ist mit Blick auf eine Reihe von einschlägigen Untersuchungen, auf die hier zurückgegriffen werden kann, auch nicht erforderlich.<sup>19</sup> Die nachfolgenden Ausführungen wollen nur den Verlauf der Reform-Debatte in Erinnerung rufen und für unsere Fragestellung wichtige Aspekte einzelner Vorgänge und Initiativen herausarbeiten.

<sup>17</sup> Vgl. dazu *Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels: Das EG-System als Problemlösungsebene und Handlungsrahmen. Optionen bundesrepublikanischer Europapolitik. In: Hrbek/Wessels (Hrsg.): EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 501-542.*

<sup>18</sup> Diese Charakterisierung gab *Hans Peter Ipsen* in seinem großen Werk »Europäisches Gewerkschaftsrecht«, Tübingen 1972, S. 196.

<sup>19</sup> Siehe dazu die Analyse verschiedener Reformberichte durch die Mainzer Arbeitsgruppe unter *Werner Weidenfeld: Bengel u. a., a.a.O. (Fn. 9);* oder die kurze Übersicht über Reform-Initiativen bei *Rudolf Hrbek a.a.O. (Fn. 13).*

a) *Der »Verfassungs«-Entwurf des Europäischen Parlaments<sup>0</sup>*

Den weitestgehenden und ehrgeizigsten Vorschlag hat zweifellos das Europäische Parlament gemacht. 1979 erstmals direkt gewählt, gab es in seinen Reihen Abgeordnete, die ihm gleichsam die Rolle einer Konstituante zugewiesen haben. Spiritus rector dieser im »Club Crocodile« zusammengeschlossenen Abgeordneten war der Italiener A. Spinelli. Im ersten sogenannten »Crocodile-Brief«<sup>21</sup> vom Oktober 1980 wurde, da marginale Reformen im Sinne geringfügiger Anpassungen von Regeln und Verfahren nicht weiterführen könnten, für eine umfassende und grundlegende Reform der Gemeinschaft plädiert. Nachdem sich eine zunehmende Zahl von Abgeordneten hinter diese Initiative gestellt hatte, wurde im Juli 1981 die Einsetzung eines besonderen Ausschusses beschlossen, der 1982 als Institutioneller Ausschuss mit seinen Arbeiten begann. Das Ergebnis, der »Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union«, wurde am 14. 2. 1984 im Europäischen Parlament mit 237 gegen 31 Stimmen bei 43 Enthaltungen beschlossen. Laut Spinelli sei der Text »inhaltlich eine echte Verfassung«, »formal . . . dagegen ein Vertrag, da er nur in Kraft treten kann, wenn die Staaten, die Mitglieder werden wollen, ihn ratifizieren.«<sup>22</sup> Mit diesem »Verfassungs«-Entwurf wurde der »große Sprung« im EG-Integrationsprozeß anvisiert.

Die Bewertung des dieser Initiative zugrundeliegenden Konzepts differiert erheblich. Für die einen ist »das vorliegende Projekt der einzig ernsthafte vorliegende Entwurf zur Bewältigung der absehbaren Zukunftsaufgaben«,<sup>23</sup> eben »die einzige Antwort«;<sup>24</sup> für andere handelt es sich um »Amts-Utopie«.<sup>25</sup> Everling hat das Dilemma der von Spinelli initiierten »Verfassungs-Strategie« in der letztlich nur rhetorisch gemeinten Frage ausgedrückt, »ob wirklich mit einem Schlag der Teufelskreis durchbro-

20 Ausführlicher informiert der von Jürgen Schwarze und Roland Bieber herausgegebene Sammelband (»Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union«, Baden-Baden 1984), in dem auch der Text abgedruckt ist. Außerdem ist eine Ausgabe der Zeitschrift *Integration* (1/1984) ganz dem Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments gewidmet.

21 In diesen in Pamphlet-Form erschienenen Briefen wurde über die Initiative informiert und für sie geworben.

22 *Altiero Spinelli*: Die parlamentarische Initiative zur Europäischen Union, in: EA 24/1983, S. 739-746, hier S. 745.

23 *Dietmar Nickel*: Der Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, in: *Integration* 1/1985, S. 11-27, hier S. 25.

24 *Spinelli*, a.a.O. (Fn. 22), S. 746.

25 *Hans Peter Ipsen*: Die Stuttgarter »Feierliche Deklaration zur Europäischen Union« v. 19. Juni 1983, in: *EuR* 1/1984, S. 1-8, hier S. 6.

chen werden kann, der darin besteht, daß die Union die Voraussetzungen für ihr Funktionieren, nämlich einen gewissen Grad an Übereinstimmung der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Verhältnisse und Grundauffassungen, an politischer Infrastruktur und an europäischem Bürgersinn, gerade erst durch ihre Tätigkeit herbeiführen soll«.<sup>26</sup>

In der Tat ist mehr als nur Zweifel angebracht, ob es gelingen kann, der Gemeinschaft in ihrer gegenwärtigen Erscheinungsform eine solche »Verfassung« überzustülpen, also Entwicklungsstufen des Integrationsprozesses, durch die erst die Voraussetzungen für weitergehende Schritte geschaffen werden sollen, einfach überspringen zu wollen. Die Resonanz auf den Vorschlag, der im übrigen selbst im Europäischen Parlament nur von einer mäßigen Mehrheit unterstützt wurde, bestätigt die Berechtigung dieser Zweifel und Einwände.

Die Vorlage einer offensichtlich bis auf weiteres nicht realisierbaren Konzeption kann aber durchaus integrationspolitische Funktionen haben. In diesem Sinn wurde im Entwurf des Europäischen Parlaments der »Kristallisationspunkt einer neuen Europa-Debatte«<sup>27</sup> gesehen; eine Bewertung, auf die später noch zurückzukommen sein wird.

b) *Der Mandatsbericht der EG-Kommission*

Nachdem der Rat im Mai 1980 das Problem des britischen Anteils am EG-Haushalt nicht dauerhaft lösen, sondern nur eine vorläufige, auf zwei Jahre befristete Zwischenlösung finden konnte - der britische Beitrag wurde für 1980 und 1981 spürbar verringert -, beauftragte er die Kommission mit der Prüfung der Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken und der Vorlage von Vorschlägen für dauerhafte Lösungen der insbesondere von Großbritannien aufgeworfenen Haushaltsproblematik. Mit ihrem am 24. 6. 1981 verabschiedeten Mandatsbericht präsentierte die EG-Kommission »eine Gesamtstrategie«,<sup>29</sup> bestehend aus drei Hauptkomponenten: Verstärkung bestehender und entschlossene Inangriffnahme neuer Politiken, Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik, Herbeiführung

26 *Ulrich Everling*: Zur Rechtsstruktur einer europäischen Verfassung, in: *Integration* 1/1984, S. 12-24, hier S. 23.

27 *Wolfgang Wessels*: Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments für eine Europäische Union. Kristallisationspunkt einer neuen Europa-Debatte, in: EA 8/1984, S. 239-248.

28 Veröffentlicht im Bulletin der EG, Beilage 1/1981. Vgl. dazu auch *Bengel*, a.a.O. (Fn. 9) und *Hrbek*, a.a.O. (Fn. 13).

29 *Bengel*, a.a.O. (Fn. 9), S. 56.

eines annähernden budgetären Gleichgewichts bzw. eines »gerechteren« innergemeinschaftlichen Ressourcentransfers. Im einzelnen:

- Durch konsequente Anwendung und den Ausbau bestehender Politiken - insbesondere Stärkung und Ausbau des Binnenmarktes, Förderung ausgewogener regionaler Entwicklung, Weiterarbeit am EWS - sowie durch Inangriffnahme neuer Aufgaben durch die Gemeinschaft - vor allem auf den Gebieten Industrie-, Forschungs-, Technologie- und Energiepolitik - sollten Wachstumsimpulse induziert und das Arbeitslosenproblem entschärft werden. In den Folgemonaten präzierte die Kommission in ergänzenden Detailberichten die im Mandatsbericht gegebenen Leitlinien für einzelne Sektoren.<sup>30</sup>
- Von zentraler Bedeutung war in dieser Gesamtstrategie die Reform der Agrarpolitik: durch hier gemachte Einsparungen sollte der finanzielle Spielraum für ein Engagement der Gemeinschaft auf anderen Politikfeldern erweitert bzw. erst geschaffen werden. Dazu schlug die Kommission neben aktiver Handelspolitik die Festlegung von Produktionszielen und die Belastung der Erzeuger bei Überschreiten von Produktionsobergrenzen vor.
- Das »britische Problem« sollte dauerhaft dadurch gelöst werden, daß dem britischen Anteil am Bruttosozialprodukt der britische Anteil an den Rückflüssen aus dem Agrarfonds gegenübergestellt wird und auf dieser Basis ein Ausgleich erfolgt. Das Bruttosozialprodukt als Maßstab für Leistungsfähigkeit, Belastbarkeit und Umverteilung zu nehmen, würde eine qualitative Änderung des gesamten EG-Finanzsystems bedeuten. Zusätzlich unterstrich die Kommission, daß die Gemeinschaft für neue Aufgaben und für die mit der Süderweiterung verbundenen größeren Lasten mehr Eigenmittel brauche, was über die Heraufsetzung der 1 Prozent-Marke bei der Mehrwertsteuer erreicht werden sollte.

Die Diskussion über den Mandatsbericht im Kreis der EG-Mitgliedstaaten zeigte tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten. Da die Regierungen den einzelnen Komponenten des Kommissionsvorschlags unterschiedliche

30 Die Vorschläge betreffen folgende Bereiche (in Klammern wird die Nummer des entsprechenden Kommissions-Dokuments angegeben): Allgemeine Wirtschaftspolitik (81/344), Stärkung des EG-Binnenmarktes (81/572), industrielle Innovation (81/639), Energieversorgung (81/540), technologische Innovation (81/620), wissenschaftliche und technische Forschung (81/574), Arbeitsplatzbeschaffung (81/638), Regionalpolitik (81/152 und 81/589), »Leitlinien für die europäische Landwirtschaft« (81/608) sowie »Aktionslinien« für die Mittelmeerprogramme (81/637). Die Angaben sind dem EG-Magazin 11-12/81, S. 3, entnommen.

Priorität zumaßen - jeweils aufgrund ganz spezifischer nationaler Interessenlagen -, war an eine Realisierung des als Gesamtstrategie konzipierten Programms nicht zu denken. Neben unterschiedliche Prioritätensetzungen traten Divergenzen in Details, insbesondere zu Fragen der Agrarpolitik-Reform.

Der Vorgang bestätigt, daß die EG-Kommission bei der Wahrnehmung ihres Vorschlagsrechts - auch wenn sie es, wie in diesem Fall, auf der Grundlage eines Mandats des Rates tut - durchaus eigene Akzente setzen kann, also nicht eng und ängstlich in dem vom Rat abgesteckten Rahmen bleiben muß (nach der Vorgabe des Rates sollten die Prinzipien der gemeinschaftlichen Agrarpolitik unangetastet bleiben, während der Mandatsbericht - wie im übrigen manche Reaktionen bestätigten - tiefergehende Änderungen auf den Weg bringen wollte); daß die Realisierung aller Vorschläge allerdings ausschließlich von den Regierungen abhängt. Sie sind damit die Herren jeder Reform. Bei auf Konkordanz beruhendem Entscheidungsmodus<sup>31</sup> sind die Spielräume für spürbare Reformen und Veränderungen daher außerordentlich eng bemessen, vor allem wenn es bei den zur Entscheidung anstehenden Fragen um Verteilungsprobleme geht. Der Mandatsbericht, den die EG-Kommission als Ausdruck des Gemeinschaftsinteresses auffaßte, war aus der Sicht der Mitgliedstaaten ein Vorschlag, der ihren spezifischen Interessen keineswegs in einem Ausmaß Rechnung trug, daß sie dem als Gesamtstrategie firmierenden Plan hätten zustimmen können. So war der Mandatsbericht ein Reform-Versuch neben anderen. Die Wahrnehmung der Initiativ-Funktion blieb keineswegs auf die Kommission beschränkt; nationale Regierungen präsentierten ihrerseits Reformvorschläge, in denen spezifische Anliegen und Interessen, aber auch bestimmte Sichtweisen der Gemeinschaft und ihrer Entwicklung zum Ausdruck kamen.

Das galt beispielsweise für das Memorandum der neuen französischen Regierung vom Oktober 1981.<sup>32</sup> Darin werden aktiver Beschäftigungs-

31 Donald J. Puchala versteht die EG als ein »Konkordanzsystem«. Vgl. dazu seinen Aufsatz »Of Blind Men, Elephants and International Integration«, in: *Journal of Common Market Studies*, Band 10, Nr. 3 (März 1972), S. 267-284; sowie seinen Konferenzbeitrag »Trends in the Study of European Integration: Recent Efforts by American Scholars« für den 11. Weltkongreß der International Political Science Association im August 1979 in Moskau (hektographierte Fassung). Vgl. zu dem Konzept Rudolf Hrbek: Die EG ein Konkordanzsystem? Anmerkungen zu einem Deutungsversuch der politikwissenschaftlichen Europaforschung, in: *Bieber/Bleckmann u. a. (Hrsg.): Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse*. Bd. 1, Baden-Baden 1981, S. 87-103.

32 Abgedruckt in: *Bulletin der EG* Nr. 11/1981, S. 104-113.

und Außenwirtschaftspolitik sowie der Schaffung eines »Europäischen Sozialraumes« (»espace sociale europeen«) besonderes Gewicht gegeben und mehr Gemeinschaftsaktivitäten auf den Gebieten der Energie-, Forschungs- und Industriepolitik gefordert. In einem zwei Jahre später, im September 1983 vorgelegten weiteren Memorandum<sup>33</sup> wiederholte die französische Regierung ihre Forderung nach gemeinschaftlichen Maßnahmen in der Forschungs- und Industriepolitik, ergänzt durch außenwirtschaftliche Absicherung. Wenn auch diese Vorstöße keine gemeinschaftlich getragenen Beschlüsse zur Folge hatten, lag das nicht zuletzt an ordnungspolitisch bestimmten Vorbehalten - vor allem von deutscher und britischer Seite - gegen Vorstellungen der sozialistischen französischen Regierung. Fehlende wirtschaftspolitische Konvergenz erweist sich ganz generell als Hindernis für Bestrebungen, neue Politiken in Gemeinschaftsverantwortung zu nehmen und so ein Stück Integrationsfortschritt zu erzielen. Die langjährige Auseinandersetzung um den Ausbau des EWS ist dafür ein besonders anschaulicher Beleg.<sup>34</sup>

c) *Von der Genscher-Initiative zur Feierlichen Erklärung von Stuttgart*

Das Schicksal einer anderen einzelstaatlichen Initiative, die zu einem von allen Staats- und Regierungschefs angenommenen Text führte, zeigt deutlich Möglichkeiten und Grenzen von Reformanstößen im EG-System. Der FDP-Vorsitzende Genscher hatte beim traditionellen Dreikönigs-Treffen der südwestdeutschen Liberalen am 6. 1. 1981 in Stuttgart für die EG »einen neuen politischen Impuls«, nämlich »einen sichtbaren Schritt in Richtung auf die Europäische Union«<sup>35</sup> gefordert. Bis zum September 1981 hatte sich die Bundesregierung den Vorstoß zu eigen gemacht und im November 1981 wurde das Konzept als Genscher-Colombo-Initiative (auf Drängen der italienischen Regierung war der deutsche Text um einen Zusatz - »Erklärung zu Fragen der wirtschaftlichen Integration« - ergänzt worden) in die EG-Gremien eingebracht.<sup>36</sup>

33 Abgedruckt in: EA 24/1983, S. D 695-701.

34 Vgl. z. B. *Norbert Klöten*: Das EWS. Eine Zwischenbilanz, in: EA 19/1983, S. 599-608; oder *Peter-Wilhelm Schlüter*: Die währungspolitische Zusammenarbeit. Risiken und Chancen für die Geldwertstabilität, in: *Hrbek/Wessels* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 17), S. 97-126.

35 Abgedruckt in: EA 6/1981, S. D 164.

36 Abgedruckt in: EA 2/1982, S. D 50-55.

War es zunächst das Ziel Genschers gewesen, einen förmlichen Vertrag über die Europäische Union zu schließen, zielte die Regierungsvorlage auf die Verabschiedung einer »Europäischen Akte« - nach dem Vorbild der KSZE-Schlussakte -, die die Europäische Union nicht begründen, sondern ihre spätere Errichtung vorbereiten helfen sollte. Eine Revisionsklausel sah vor, daß nach 5 Jahren Bilanz gezogen werden sollte »mit dem Ziel, die erreichten Fortschritte des europäischen Einigungswerkes in einem Vertrag über die Europäische Union zusammenzufassen.« Hier wird die Hauptfunktion der Initiative Genschers erkennbar: die EG und ihre Politik sollte auf das politische Ziel der Integration ausgerichtet werden. Dem diente auch die vorgesehene Zusammenfügung der Verträge über die Europäischen Gemeinschaften mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), sowie die Institutionalisierung des Europäischen Rats als »das politische Lenkungsorgan«, künftig für beide Bereiche - EG und EPZ - zuständig.

Der Vorschlag sah im institutionellen Teil vor, die lähmende Einstimmigkeitspraxis durch mehr Stimmenthaltungen und mehr Rechtfertigungszwang für »Abweichler« zu lockern und so schrittweise abzubauen. Hinsichtlich der Aufgabenbereiche wurden die »Abstimmung in sicherheitspolitischen Fragen« - gemeint sind die politischen und wirtschaftlichen Aspekte von Sicherheit, mit denen sich die EG-Staaten bisher schon im Rahmen der KSZE befaßt hatten - zusätzlich genannt, sowie Fragen kultureller Zusammenarbeit, der Schaffung einer Rechtsunion und der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität einschließlich des Terrorismus. Interessant und bezeichnend ist, daß das EWS - obwohl es neben der EPZ als eine beachtliche Errungenschaft der Gemeinschaft gilt - keine Erwähnung fand, also nach deutschen Vorstellungen wohl (zunächst) außerhalb des neuen Gesamtrahmens bleiben sollte.

Auf italienisches Drängen wurde dann die »Erklärung zu Fragen der wirtschaftlichen Integration« angefügt, in der »die Stärkung der Solidarität der Gemeinschaft« als vorrangig bezeichnet wurde. Der Zusatz machte deutlich, daß Italien in der bloßen Verabschiedung einer Grundsatzklärung wie der Europäischen Akte in ihrer ursprünglichen Form keinen geeigneten Beitrag zur Aktivierung der Gemeinschaftspolitik sah. Beide Elemente des jetzt als Genscher-Colombo-Initiative firmierenden Dokuments ergänzten einander, ließen jedoch auch deutlich unterschiedliche Prioritäten erkennen. Wenn bei der Beratung der Initiative im Europäischen Parlament der Vorsitzende der Sozialistischen Fraktion Günne erklärte, »die oberste Priorität müsse bei der Schaffung der Sozialunion liegen, wie etwa im Memorandum der französischen Regierung vorgeschla-

gen«,<sup>37</sup> so wurden solche unterschiedlichen politischen Prioritäten nur einmal mehr deutlich. Die Aussage Günnes zeigte darüber hinaus, daß zwischen den zahlreichen in jenen Monaten lancierten Vorschlägen zur EG-Reform ein innerer sachlicher Zusammenhang bestand. Beschlüsse, für die Einvernehmen erforderlich war, waren - wie gewohnt - nur als Kompromiß, der die verschiedenen Auffassungen und Prioritäten zu bündeln und zu integrieren versuchte, vorstellbar.

Die »Feierliche Erklärung zur Europäischen Union«, vom Europäischen Rat auf seiner Sitzung in Stuttgart im Juni 1983 beschlossen,<sup>38</sup> blieb hinter der deutsch-italienischen Initiative von 1981 in einigen Punkten zurück und erfuhr zudem noch Vorbehalte der dänischen und griechischen Regierung. Sie hatte auch keine operative Bedeutung. Und doch wurde in dem Dokument ein »kleiner Schritt pragmatisch gelungenen Fortgangs des Integrationsprozesses«, eine »Etappe auf dem Weg zu einem Vereinten Europa« gesehen. Es stelle nämlich eine »wertvolle Berufungsgrundlage«<sup>39</sup> dar und sichere »wenigstens die Aufrechterhaltung der Vertrags- und Unions-Idee in einer höchst kritischen Phase der Integration.«<sup>40</sup> Wie kritisch die damalige Integrationsphase war, wurde in Stuttgart nicht so recht sichtbar, jedenfalls nicht gleich und für alle Betrachter. Der Europäische Rat hatte zwar die seit dem Mandatsbericht strittigen und offenen Fragen nicht gelöst, aber seine Absicht bekundet, »der Europäischen Gemeinschaft in einer umfassenden Aktion Impulse zur Neubelebung zu geben.«<sup>41</sup> Es war ein Verfahrensbeschluß gefaßt worden: in den kommenden Monaten sollte in Verhandlungen eine tragfähige Grundlage für die dynamische Weiterentwicklung der Gemeinschaft bis zum Ende des Jahrzehnts gefunden werden; über alle offenen Fragen (Finanzsystem, Haushaltsdisziplin, neue Politiken, Süderweiterung, besondere Probleme einzelner Mitgliedstaaten und Reform der Agrarpolitik durch Kontrolle und Eindämmung der Ausgaben) sollte gemeinsam - als Paket also - beschlossen werden.

Nach der Vertagung der Sachprobleme auf dem Stuttgarter Gipfel folgten zwei weitere Gipfel, die das Diktum des Wissenschaftlers von »einer höchst kritischen Phase der Integration« in vollem Umfang bestätigten.

37 Vgl. die Zusammenfassung in: Die Woche im EP, Nr. 12/1981, S. 6.

38 Abgedruckt in: EA 15/1983, S. D 420-427.

39 Immo Stabreit: Die »Feierliche Deklaration zur Europäischen Union« - eine Etappe auf dem Weg zu einem Vereinten Europa, in: EA 15/1983, S. 445-452, hier S. 447.

40 Ipsen, a.a.O. (Fn. 25), S. 6.

41 Die Erklärung ist abgedruckt in: EA 15/1983, S. D 414-420, hier S. D 414.

Der Europäische Rat in Athen im Dezember 1983 endete als Debakel: die Teilnehmer verließen den Tagungsort, ohne sich auf eine gemeinsame Schlußerklärung geeinigt und ohne irgendeines der Probleme einer Lösung nähergebracht zu haben.<sup>42</sup> Der darauffolgende Gipfel im März 1984 in Brüssel scheiterte ebenfalls, was allerdings keineswegs nur an einem verbliebenen Dissens über die Lösung des britischen Beitragsproblems sowie über die Irland zuzugestehenden Milchproduktionszuwachsrate lag: »Nicht nur ein Graben von 500 Millionen Mark war da zu überbrücken, da stießen auch unterschiedliche Auffassungen von Art und Aufgabe der Gemeinschaft aufeinander . . . , es war auch eine Frage des Glaubens an das Europäische Einigungswerk und an seine Zukunft.«<sup>43</sup>

Die Gemeinschaft war also an einem Punkt angelangt, wo ihre Geschäftsgrundlage in Frage stand und - ganz verständlich - Alternativ-Konzepte in die Diskussion gebracht wurden: Europa »à la carte«; ein Direktorium der Großen auf intergouvernementaler Basis, ggf. bilateral zwischen der Bundesrepublik und Frankreich; (Wieder-)Errichtung eines Kern-Europas; abgestufte Integration. Um einen neuen Grundkonsens - ggf. in kleinerem Kreis als dem der zehn EG-Mitgliedstaaten - zu finden, wurde hier und dort die Abhaltung einer neuen »Messina-Konferenz« erwogen,<sup>44</sup> in Erinnerung an die im Sommer 1955 auf der damaligen Konferenz in Messina erzielten Weichenstellungen, die dann zu den Römischen Verträgen führten.

d) *Von Fontainebleau (1984) nach Mailand (Juni 1985): Weichenstellungen zur EG-Reform durch Vertragsänderung*

Der Europäische Rat läutete im Juni 1984 mit seinem in Fontainebleau gefaßten Beschluß zur Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses für Institutionelle Fragen (sogenannter »Dooge-Ausschuß«) eine neue Phase der Reformdebatte ein. Bereits vorher getroffene Entscheidungen über immer wieder vertagte wichtige Teile des Stuttgarter »Paket« (Lösung des Problems der britischen Beiträge zum EG-Haushalt wenigstens für einen Zeitraum von mehreren Jahren; Einstieg in neue Politiken auf dem Ge-

42 Vgl. dazu Rudolf Hrbek: Die Gemeinschaft der Zehn nach dem Gipfel von Athen, in: Wirtschaftsdienst 1/1984, S. 19-25.

43 Gaston E. Thorn: Die Europäische Gemeinschaft - war es ein Irrtum?, in: EA 8/1984, S. 229-238, hier S. 233.

44 So Thorn, a.a.O. (Fn. 43), S. 237; sowie Heinz Stadlmann: Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft nach dem Fehlschlag von Athen, in: EA 2/1984, S. 35-44, hier S. 42.



biet der Spitzentechnologie; Beginn der Agrarpolitik-Reform, ohne indes alle Beteiligten zu strikter Sparsamkeit zu verpflichten; und Erhöhung der Eigenmittel mit Blick auf die anstehende zweite Etappe der Süderweiterung) hatten diesen Durchbruch wohl erst möglich gemacht. Das Mandat an den aus persönlichen Beauftragten der Staats- und Regierungschefs zusammengesetzten Ausschuß lautete, Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten auszuarbeiten, als Grundlage für dann fällige »konkrete Entscheidungen hinsichtlich eines Fortschritts in Richtung auf eine Europäische Union.«<sup>45</sup>

Hoffnungen auf nunmehr wirklich substantiellen Integrationsfortschritt gründeten sich auf Anzeichen für einen grundlegenden Wandel der französischen Europapolitik, wie er aus der Rede von Präsident Mitterrand vor dem Europäischen Parlament im Mai 1984 herausgelesen werden konnte.<sup>46</sup> Dieser bekundete seine Bereitschaft, über die Errichtung einer Europäischen Union zu verhandeln und bezeichnete den »Verfassungs«-Entwurf des Parlaments als eine der Grundlagen hierfür; er befürwortete eine Stärkung von Kommission und Parlament, sowie Mehrheitsabstimmungen im Rat; er verpflichtete sich, der Aufnahme Portugals und Spaniens in die EG zuzustimmen; selbst die Bereitschaft zur Einbeziehung der Sicherheitspolitik in den Aufgabenbereich der Gemeinschaft klang in seinen Worten an.

Das Ergebnis der Ausschuß-Beratungen - der sogenannte »Dooge-Bericht« (Zwischenbericht im Dezember 1984, Schlußbericht im März 1985)<sup>47</sup> - ist ein bemerkenswertes Dokument, weil es in aller Klarheit die Grenzen für eine EG-Reform markierte, die für alle zehn Mitgliedstaaten annehmbar sein würde:

- der Bericht<sup>48</sup> enthält einerseits Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft, die - auch wenn sie hinter dem »Verfassungs«-Vor-

schlag der EG zurückbleiben - zweifellos wirklichen Integrationsfortschritt bringen würden:

- Als übergeordnetes Ziel wird der Aufbau einer »politischen Einheit«, d. h. einer »Europäischen Union« genannt.
- Erstes Einzel-Ziel sei ein homogener interner Wirtschaftsraum, herbeizuführen durch Vollendung des Binnenmarktes, Förderung der wirtschaftlichen Konvergenz, Verwirklichung des EWS und Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel.
- Alle Aspekte des Zusammenlebens sollen - zweitens - eine europäische Dimension erhalten, wobei ausdrücklich die Bereiche Umweltschutz und Soziales genannt werden.
- Außenpolitische Identität, das dritte Einzelziel, sei schrittweise anzustreben, wobei ausdrücklich auch Fragen der militärischen Sicherheit einbezogen werden sollen.
- Als Mittel zur Zielverwirklichung werden »leistungsfähige demokratische Institutionen« genannt. Parlament und Kommission sollen gestärkt, die Beschlußfassung im Rat durch vermehrte Anwendung des Mehrheitsprinzips erleichtert werden. Die Anwendung des »Vetos« soll nur unter begründeter ausdrücklicher Berufung auf »vitale Interessen« möglich sein, und auch das nur für eine Übergangszeit.
- Und schließlich: es soll unverzüglich eine Regierungskonferenz einberufen werden, die über den Vertragsentwurf für eine Europäische Union berät und beschließt. Die Einberufung der Konferenz wird als »Gründungsakt« für die Union bezeichnet.

Er enthält andererseits in 36 Fußnoten Vorbehalte und Einwände, die unmißverständlich illustrieren, daß sich an einem solchen qualitativen Sprung nicht alle Staaten beteiligen würden: Während die Fußnoten Dänemarks und Griechenlands ein nicht verklausuliertes Nein darstellen, ist die britische Haltung eher als (Ver)Zögern und Bremsen, nicht hingegen als kategorische Ablehnung zu verstehen. Die Vorbehalte der »Fußnoten-Staaten« richteten sich generell gegen den Ansatz, die Aktivierung der Gemeinschaft mittels eines neuen Vertrages vorzunehmen, weil doch die bestehenden Verträge ausreichten und auch die außenpolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) über mehr Konsultationen pragmatisch weiterentwickelt werden sollte und keiner vertraglichen Fundierung bedürfte; sodann gegen die Vorschläge auf institutionellem Gebiet; und schließlich ganz vehement gegen die Einberufung einer Regierungskonferenz, also gegen den »Gründungsakt« für die Union.

45 Diese Erklärung zum Beschluß gab der irische Ratspräsident *FitzGerald*, sie ist abgedruckt in: EA 19/1984, S. D 547.

46 Die Rede ist abgedruckt in: EA 12/1984, S. D 131 ff. Vgl. zu diesen Erwartungen *Heinz Stadlmann*: Die Europäische Gemeinschaft nach der französischen Ratspräsidentschaft. Die Bedeutung der gemeinsamen Rolle Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland, in: EA 15/1984, S. 447 ff.

47 Abgedruckt in: EA 4/1985, S. D 96 ff. und EA 9/1985, S. D 240 ff. Zur Interpretation vgl. *Rudolf Hrbek*: Welches Europa? Zum Zwischenbericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen (»Dooge-Committee«), in: *integration* 1/1985, S. 3-10.

48 Die nachstehenden Ausführungen entsprechen folgendem Beitrag des Verfassers: *Rudolf Hrbek*: EG-Reform in kleinen Schritten, in: *Wirtschaftsdienst* 4/1986, S. 172-178, hier S. 173/74.

Angesichts solcher Gegensätze, die zudem unverhüllt zur Schau gestellt wurden, stellte sich die Frage nach Fortgang und Ausgang der Reformbemühungen. Von verantwortlicher Stelle in Bonn und Paris im ersten Halbjahr 1985 gemachte Äußerungen, nun sei die Stunde der Wahrheit gekommen, wurden hier und dort als Ankündigung eines Bruchs zwischen integrationswilligen und integrationsunwilligen Staaten gedeutet: eine Gruppe von Staaten würde sich entschließen, den Aus- und Umbau der Gemeinschaft allein voranzutreiben und dabei der Vorgabe des »Dooge-Berichts« folgen. Andere sahen in solchen Äußerungen ein Druckmittel, um die zögernden Briten mitzuziehen und vielleicht gar die Dänen und Griechen noch umzustimmen.

Eine ganze Reihe von Anzeichen sprachen jedoch recht eindeutig gegen die Möglichkeit eines Bruchs der Gemeinschaft oder auch nur die glaubwürdige Drohung mit einem solchen Schritt:

- Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland befanden sich ganz und gar nicht in jenem Gleichklang von Auffassungen und Interessen, der für einen »Sonderweg« einer kleinen Gruppe von Staaten bei deutsch-französischer Vorreiterrolle und Führerschaft unerläßliche Voraussetzung wäre.<sup>49</sup>
- Nachdem der Eintritt Portugals und Spaniens in die Gemeinschaft unmittelbar bevorstand, wäre der mit einem integrationspolitischen »Vorpreschen« - so würden es jedenfalls die »Fußnoten-Staaten« sehen und bewerten - einzelner Staaten verbundene Bruch der Gemeinschaft ein Vorgang, der die Geschäftsgrundlage des Beitritts tangieren, ja verändern würde.
- Eine ganze Reihe von Vereinbarungen zu konkreten Fragen im Kreis der zehn EG-Mitgliedstaaten sprach eher dafür, daß sie sich aufeinander zubewegen, als daß der so weittragende Schritt eines Auseinanderfallens bevorstehen würde. Man hatte sich in Dublin im Dezember 1984<sup>50</sup> auf eine Reform der Weinmarkt-Ordnung, sowie auf Grundsätze für eine strenge Haushaltspolitik geeinigt. Man hatte Beschlüsse zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft auf wirtschaftlichem Gebiet gefaßt: der Binnenmarkt sollte vollendet und die Wirtschafts- und Währungspolitik sollten noch mehr koordiniert werden, damit auch die Weiterentwicklung des EWS Fortschritte macht; von der Kommission

wurden Vorschläge zur Förderung von Spitzentechnologien und Wachstumsindustrien erwartet. Im März 1985 kam in Brüssel<sup>51</sup> die Verständigung über das Integrierte Mittelmeerprogramm - eine Forderung, von deren Erfüllung Griechenland bislang seine Zustimmung zur Süderweiterung abhängig gemacht hatte - hinzu. Auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Technologiepolitik wurde die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zur ersten Priorität erklärt; hinzu kamen Vorhaben im Umweltbereich.

Schließlich wurden für die Sitzung des Europäischen Rats im Juni 1985 in Mailand von Regierungen etlicher Mitgliedstaaten Vorlagen vorbereitet, in denen spezielle Anliegen enthalten waren.<sup>52</sup> Das sprach eher für das Schnüren eines Pakets als für den Bruch und Sonderwege mit nicht absehbaren politischen und wirtschaftlichen Folgen für alle Beteiligten.

Dennoch war das Ergebnis des Mailänder Gipfels<sup>53</sup> für viele eine Überraschung. Gegen das ausdrückliche Votum Dänemarks, Griechenlands und Großbritanniens hatte der italienische Ratsvorsitzende über die Einberufung einer Regierungskonferenz im Sinne des Vorschlags des »Dooge-Ausschusses« abstimmen lassen. Die Konferenz sollte erstens einen Vertrag über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vorbereiten und zweitens Änderungen und Ergänzungen der Verträge gemäß Art. 236 EWG-Vertrag, die zur Aufnahme neuer Aufgabenbereiche sowie zu Neuregelungen im institutionellen Bereich führen sollten, beraten. An der Regierungskonferenz beteiligten sich neben den drei widerstrebenden Staaten auch Portugal und Spanien. Das Ergebnis der insgesamt recht kurzen Beratungen liegt seit Februar 1986 als »Einheitliche Europäische Akte« (EEA) vor.

49 Vgl. dazu *Stadlmann*. a.a.O. (Fn. 46).

50 Vgl. dazu *Horst Günter Krenzler*: Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft nach der Tagung des Europäischen Rates in Dublin, in: EA 1/1985, S. 11 ff. Die Beschlüsse sind abgedruckt in: EA 4/1985, S. D 104-110.

51 Die Beschlüsse sind abgedruckt in: EA 9/1985, S. D 260-264.

52 Diese Texte sind z. T. abgedruckt in: EA 16/1985, S. D 441 ff.

53 Die Beschlüsse sind abgedruckt in: EA 16/1985, S. D 456-460.

e) *Die EEA - Versuch einer behutsamen Weiterentwicklung des EG-Systems*

Mit der EEA<sup>54</sup> beschritten die nunmehr 12 EG-Mitgliedstaaten den Weg der Vertragsänderung und -ergänzung gemäß Art. 236 EWG-Vertrag. Sie entschieden sich damit für Reformen im Rahmen des vorhandenen und vertraglich fundierten EG-Systems. Alternative Konzepte einer Weiterentwicklung der europäischen Integration, wie insbesondere die Schaffung zusätzlicher Organisationen und Institutionen, die dann neben die bestehenden gestellt worden wären,<sup>55</sup> waren damit zu den Akten gelegt. Daraus folgt, daß die EEA »keinen Neuanfang« darstellt, vielmehr variiert das auch »Luxemburger Reformpaket« genannte Dokument »verschiedene Grundmuster der EG-Tradition in dem bereits spätestens seit Anfang der 70er Jahre abgesteckten Rahmen. . . . Der Status quo wurde fortgeschrieben und weiterentwickelt, ohne eine neue Stufe zu erreichen.«<sup>56</sup>

Was enthält das Reformpaket?<sup>57</sup>

- Präambel und erster Artikel der Akte nennen die Errichtung einer Europäischen Union ausdrücklich als Ziel, ohne sich indessen eindeutig zu einer politischen Gemeinschaft zu bekennen.
- Der Binnenmarkt soll bis Ende 1992 vollendet werden. Zu diesem Zweck soll die bisher in der Praxis des Rates übliche Einstimmigkeit durch Mehrheitsabstimmungen (qualifizierte Mehrheit, also 54 von 76 Stimmen in der jetzt zwölf Mitglieder umfassenden Gemeinschaft) er-

54 Der Text ist abgedruckt in: EA 6/1986, S. D 164-182. Zur Interpretation vgl. *Rudolf Hrbek/Thomas Läufer: Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: Eine neue Etappe im Integrationsprozeß*, in: EA 6/1986, S. 173-184. *Hrbek*, a.a.O. (Fn. 48). *Wolfgang Wessels: Die Einheitliche Europäische Akte - Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union?*, in: *integration* 2/1986, S. 65-79. *Werner Weidenfeld: Die Einheitliche Europäische Akte*, in: *Außenpolitik* 4/1986, S. 375-383; sowie die Beiträge in der speziell der EEA gewidmeten Ausgabe der Zeitschrift *integration* (3/1986).

55 So z. B. *Werner Weidenfeld: Eine unmögliche Sache neu versuchen. Wie könnte eine »Europäische Union« entstehen und aussehen?*, in: *FAZ* 19. 2. 1985, S. 6; sowie *ders.: Die Reformbilanz der Europäischen Gemeinschaft: »Bundesrepublik Europa« als Perspektive?*, in: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels* (Hrsg.): *Wege zur Europäischen Union. Vom Vertrag zur Verfassung?* Bonn 1986, S. 19-36, hier insbes. S. 28 ff.

56 *Wolfgang Wessels: Die Debatte um die Europäische Union. Konzeptionelle Grundlinien und Optionen*, in: *Weidenfeld/Wessels*, a.a.O. (Fn. 55), S. 37-58, hier S. 49.

57 Die nachfolgende Zusammenfassung und Würdigung folgt der Darstellung des Verfassers: *Hrbek*, a.a.O. (Fn. 48), S. 175-177.

setzt werden. Die EG-Kommission, der die Aufgabe zukommt, Vorschläge zu unterbreiten, soll jeweils von einem möglichst hohen Schutzniveau ausgehen. Jedem Mitgliedstaat wird aber das Recht eingeräumt, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, also aus der gemeinsamen Front auszuscheren, wenn er das unter Berufung auf Belange des Schutzes der Arbeitsumwelt oder des Umweltschutzes oder im Sinne der in Art. 36 EWG-Vertrag genannten Ausnahmen für erforderlich hält. Einstimmigkeit soll auch künftig bei Entscheidungen über die Rechtsangleichung bei Steuern und - im Zusammenhang mit dem Niederlassungsrecht - bei Fragen der Berufsordnung, Ausbildung und des Berufszugangs gelten.

Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik ist auf das Ziel der Konvergenz ausgerichtet. Erforderlich werdende institutionelle Veränderungen, also vor allem der weitere Ausbau des EWS, unterliegen der Einstimmigkeit.

Der Funktionsbereich der Gemeinschaft wird erweitert, indem sozialpolitische Aufgaben präzisiert (Verbesserung der Arbeitsumwelt) und die Bereiche Forschung und Technologie sowie Umweltschutz neu aufgenommen werden. Aber auch hier gibt es Schutzklauseln: Auf sozialpolitischem Gebiet und in der Umweltpolitik können die einzelnen Staaten nationale Standards beibehalten oder neu einführen; das Rahmenprogramm im Bereich Forschung und Technologie sowie umweltpolitische Maßnahmen bedürfen einstimmiger Voten; die Kooperation bei Forschung und Technologie kann bei Bedarf im kleineren Kreis erfolgen (das ist unverkennbar »geometrie variable« und »abgestufte Integration«) und Drittstaaten sowie internationale Organisationen einbeziehen.

Als Vertragsziel wird zusätzlich »wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt« genannt. Es waren die schwächeren Mitgliedstaaten, an erster Stelle Griechenland, die das Reformpaket um die Aufgabe erweitert haben, verstärkte Anstrengungen zum Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede zu unternehmen. Für den effizienteren und konzentrierteren Einsatz von Fonds und Finanzinstrumenten soll innerhalb relativ kurzer Frist (ein Jahr) ein Gesamtkonzept, wiederum einstimmig, erarbeitet werden.

Die außenpolitische Zusammenarbeit wird auf eine vertragliche Grundlage gestellt. Die Bestimmungen enthalten, bis auf die Einrichtung eines ständigen Sekretariats beim Rat, nicht, was über die bisherige Praxis der Koordinierung hinausgeht. Fragen der militärischen Sicherheit werden dadurch de facto ausgeklammert, daß die jeweiligen

Mitgliedstaaten in der WEU und der NATO hierfür auf diese Organisation verwiesen werden.

- Für das gemeinschaftliche Entscheidungsverfahren sind nur marginale Änderungen vorgesehen: Lediglich bei Verträgen über Beitritt oder Assoziierung zur Gemeinschaft erhält das Europäische Parlament ein echtes Mitentscheidungsrecht. Generell behält der Rat das letzte Wort, das Parlament bleibt auf die Abgabe von Stellungnahmen beschränkt, wo das Zusammenwirken mit dem Rat vorgeschrieben ist. Zwar erhält das Parlament mit der Einführung einer Art zweiter Lesung eine zusätzliche Einwirkungschance; von wirklicher Mitentscheidung bleiben solche prozeduralen, im einzelnen sehr komplizierten und zudem durch Einführung knapper Fristen in ihrer praktischen Auswirkung zusätzlich beeinträchtigten Vorkehrungen jedoch weit entfernt. Und vor allem: zum Entscheidungsmodus im Rat, wie er seit 1966 praktiziert wird, schweigt das Reformpaket und bleibt damit weit hinter dem Versuch des »Dooge-Berichts« zurück, der die Berufung auf »vitale Interessen« und damit die Blockademöglichkeiten durch einzelne Staaten erschweren wollte. Fußnoten des »Dooge-Berichts« erscheinen hier - implizit - im Text.

Die Einheitliche Europäische Akte stellt sich, zusammenfassend, als Versuch einer äußerst behutsamen Weiterentwicklung des EG-Systems dar. Auf einen großangelegten Ausbau wurde verzichtet, erst recht auf einen radikalen Umbau oder eine Neukonstruktion. Mit Blick auf die der Gemeinschaft neu zugewiesenen Aufgaben - nicht anstelle der Mitgliedstaaten, sondern komplementär zu ihnen - kann man von einem Teil-Ausbau, hinsichtlich der Institutionen und Verfahren von Schönheitsreparaturen sprechen. Von einem großen Wurf (»großer Sprung«) ist die Reformakte weit entfernt; ein qualitativ überzeugender Integrationsfortschritt war, nachdem sich die Staaten für den Weg der Vertragsänderung und -ergänzung entschieden hatten, nicht zu erwarten. Das Reformpaket kennt Schutzklauseln und Ausnahmemöglichkeiten, läßt nationale Lösungen zu und schreibt für viele Fragen, die einzelnen Staaten wichtig sind, Einstimmigkeit vor. Das Veto-»Recht« wird nicht angetastet, das Europäische Parlament erfährt keinen echten Kompetenzzuwachs. So spiegelt die EEA die bisherige Praxis der Gemeinschaftsentwicklung wider: unter Beachtung der Interessen aller Beteiligten Pakete zu schnüren, also kleinste Schritte zu gehen, weil mehr nicht möglich ist, jedenfalls nicht im Kreis aller Mitgliedstaaten.

### III. Die »Europäische Union« als integrationspolitische Daueraufgabe

#### 1. Die EEA als Einstieg in die Europäische Union?

Erst im Laufe von Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung des in der EEA angelegten bescheidenen Reformprogramms wird man beurteilen können, ob es tatsächlich zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu einer Europäischen Union hinführt. Anhaltspunkte, die schon jetzt eine Einschätzung - und zwar mit eher skeptisch-restriktiver Tendenz - erlauben, liegen allerdings vor:

- Was die politische Integration angeht, so scheint die Gemeinschaft der Zwölf in der Tat »am Ende der Fahnenstange angelangt« zu sein.<sup>58</sup> Das in Dänemark notwendige Referendum über die Annahme der EEA hat nochmals bestätigt, daß das Land die Gemeinschaft immer noch in erster Linie nur als wirtschaftlichen Zweckverband sieht, der nicht zur politischen Einheit weiterentwickelt werden soll.<sup>59</sup> Weniger Beachtung als diese Wiederholung einer europapolitischen Grundsatzeinigung in Dänemark hat der im französischen Ratifikationsverfahren eingelegte Vorbehalt gefunden, wonach die Einstimmigkeitsregel gemäß der französischen Interpretation des sogenannten Luxemburger Kompromisses von 1966 von den neuen Regelungen nicht berührt wird, also bestehen bleibt.
- Die Bezeichnung »Luxemburger Reform-Paket« drückt aus, daß in der EEA verschiedene Komponenten zusammengefügt wurden die für einzelne Mitgliedstaaten von ganz unterschiedlicher Priorität sind. Dem deutschen Interesse an einer weiteren Stärkung des Binnenmarktes oder an wirksamen Umweltschutzmaßnahmen beispielsweise steht das Interesse südeuropäischer Staaten an mehr wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt gegenüber; oder dem Interesse kleinerer Mitgliedstaaten am Ausbau der EG zur Technologiegemeinschaft - da sie, allein auf sich gestellt, auf diesem Sektor nichts bewirken können - steht, wie das Beispiel EUREKA zeigt, das Interesse einiger großer Mitgliedstaaten gegenüber, sich hier eher außerhalb der Gemeinschaft engagieren zu wollen. Das bedeutet: die in der EEA enthaltenen Rege-

<sup>58</sup> Weidenfeld, a.a.O. (Fn. 54), S. 383.

<sup>59</sup> Vgl. dazu die Studie von Wolfgang Schumann: Dänemark in der Gemeinschaft. Bestimmungsfaktoren und Handlungsspielräume dänischer EG-Politik, SWP Ebenhausen, (Aug. 1985), S. 319 insbes. S. 177 ff.; sowie ders.: Das dänische Referendum zur EEA. Hintergründe und Konsequenzen, SWP Ebenhausen, LN-2486 (Aug. 1986).

lungen in ihrer Gesamtheit bestätigen und bekräftigen den Charakter der Gemeinschaft als »Verflechtungssystem«.<sup>60</sup> Entscheidungen sind in einem solchen Verbundsystem nur auf der Grundlage allgemeinen Konsenses möglich. Da mit der Realisierung etlicher der in der EEA vorgesehenen Maßnahmen Verteilungsprobleme verbunden sind, die eine Verständigung erfahrungsgemäß besonders schwer machen, wird die Umsetzung des Reformpakets mühsam und langwierig sein. Rasche Fortschritte auf wichtigen Politiksektoren in Richtung auf einen Zustand, der dann die förmliche Errichtung einer Europäischen Union nahelegen und erlauben würde, sind nicht zu erwarten. Im übrigen ist für wichtige Entscheidungen - wie erwähnt - die Einstimmigkeit sogar ausdrücklich vorgesehen.

- Zum »Verflechtungssystem« gehört eine Entscheidungsstruktur, die auch durch ihre Unfähigkeit charakterisiert wird, »die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern.«<sup>61</sup> Demnach sind auch Veränderungen der Institutionen- und Verfahrensstruktur in Richtung auf mehr Effizienz eher unwahrscheinlich. Hier ist nicht nur an den französischen Vorbehalt zu erinnern, sondern an die schon traditionelle Abneigung etlicher Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament in Stellung und Kompetenz aufzuwerten.
- Die rasche und vollständige Verwirklichung des in der EEA vorgezeichneten Reformprogramms wird noch durch einen weiteren Umstand erschwert. Zum Verflechtungssystem gehört, daß unterhalb der Ebene des Nationalstaats territoriale Einheiten angesiedelt sind, die von Gemeinschaftsmaßnahmen betroffen sind und daher einen gebührenden Anteil an innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten verlangen, sowie um eigenständige Vertretung ihrer spezifischen Belange gegenüber den Gemeinschaftsinstitutionen im Brüssel - primär der Kommission - bemüht sind.<sup>62</sup> Die deutschen Länder haben die

60 Dieser Begriff wird im Rahmen der Europa-Forschung seit knapp einem Jahrzehnt verwendet. Er verweist auf die engen Verbindungen und die gegenseitige Durchdringung verschiedener Ebenen (Nationalstaat, Gemeinschaft, subnationale territoriale Einheiten) sowie auf die in vielen Politikbereichen gegebene Verflechtung und gegenseitige Abhängigkeit. Einen systematischen Vergleich zwischen dem Phänomen der Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland und in der EG hat Fritz W. Scharpf vorgelegt (»Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich«, in: PVS 4/1985, S. 323-356).

61 Ebd., S. 350.

62 Vgl. dazu Rudolf Hrbek: Politikverflechtung macht an den Grenzen nicht halt. Auswirkungen der EG-Mitgliedschaft auf die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Der Bürger im Staat 1/1979, S. 38-43; Karlheinz Oberthür: Die Bundesländer

l Ratifizierung der EEA zum Anlaß genommen, ihre innerstaatlichen l Mitwirkungsrechte in EG-Angelegenheiten, die Länderrechte bzw. wesentliche Länderinteressen berühren, zu verstärken.<sup>63</sup> Diese in Art. 1 a des Ratifikationsgesetzes<sup>64</sup> nunmehr rechtlich verankerte Mitwirkung, die die Länder über den Bundesrat wahrnehmen werden, kann zu einer Verzögerung der innerstaatlichen Willensbildung und Entscheidung in EG-Angelegenheiten führen, was wiederum auf den zeitlichen Ablauf der Verfahren in den Institutionen der Gemeinschaft nicht ohne Wirkung bleiben würde.

Die Länder haben auch eine Fülle sachlicher Bedenken gegen etliche Bestimmungen der EEA vorgebracht. Sie fürchten Eingriffe in ihre Kulturhoheit und sonstige ausschließliche Länderkompetenzen sowie Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips. Sie beharren auf der Beibehaltung bereits vorhandener Normen und Standards, die nicht im Zuge von Harmonisierungsbemühungen auf ein gemeinsames europäisches, aber dann insgesamt niedrigeres Niveau abgesenkt werden dürften. Und sie bestehen darauf, weiterhin eigenständig regionale Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung betreiben zu dürfen und nicht unter Hinweis auf das wettbewerbsrechtliche Kontrollinstrumentarium des EWG-Vertrags daran gehindert zu werden.

Man wird abwarten müssen, ob durch diese Einschaltung der Länder, die sich auf spezifische Eigeninteressen rechtlicher und politischer Art berufen, der Integrationsprozeß nicht gebremst oder beeinträchtigt wird. Im Fall der AutONOMEN Gemeinschaften Spaniens zeigen sich bereits ähnliche Probleme. Und auch in Ländern wie Italien (mit seinen Regionen), dem Vereinigten Königreich (mit den Landesteilen Schottland, Wales und Nordirland), Belgien (mit den Landesteilen Flandern und Wallonien, sowie der Region Brüssel), aber auch Frank-

im Entscheidungssystem der EG, in: integration 2/1978, S. 58-65. Da es sich nicht nur um ein deutsches Phänomen handelt, verdeutlicht der vom Policy Studies Institute, London, im Juli 1979 herausgegebene Sammelband (»European Integration, Regional Devolution and National Parliaments«) mit Beiträgen von D. Coombes, R. Hrbek, S. Schütte Meyer, L. Condorelli, W. Parsons, der neben der Bundesrepublik auch auf Italien und das Vereinigte Königreich eingeht.

63 Zu diesem ganzen Komplex vgl. den von Rudolf Hrbek und Uwe Thaysen herausgegebenen Sammelband (»Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften«, Baden-Baden 1986), der neben Referaten und Diskussionsbeiträgen einer Tagung v. Juni 1986 auch einschlägige Dokumente bis einschließlich Nov. 1986 enthält. Einen kurzen Überblick über die Thematik gibt Rudolf Hrbek: Die deutschen Länder und die EG-Politik, in: Außenpolitik 4/1987.

64 Das Ratifikationsgesetz wird schließlich noch kurz vor Jahresende 1986 durch Bundestag und Bundesrat verabschiedet.

reich (mit der seit den 80er Jahren in Gang gekommenen Dezentralisierung) können Aktivitäten territorialer Einheiten auf subnationaler Ebene die Komplexität des Verflechtungssystems weiter erhöhen und damit die Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft beeinträchtigen.

- Schließlich ist an Tendenzen zu erinnern, stärker als bisher differenzierte Regelungen auf dezentraler Ebene anzustreben und eben nicht die ganze EG umfassende Lösungen zu suchen.<sup>65</sup> Solche Tendenzen zeigen sich ganz deutlich bei den Beratungen über eine Reform des Systems der gemeinschaftlichen Agrarpolitik. In ähnliche Richtung gehen die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft geäußerten Bedenken gegenüber zu viel Harmonisierung und Vereinheitlichung des europäischen Binnenmarktes.<sup>66</sup>

## 2. *Beginn der EEA-Implementierung: die Reformvorschläge der Delors-Kommission*

Im Vordergrund der Gemeinschaftspolitik stehen stets aktuelle Fragen. Die Erfahrungen des Europäischen Rates zeigen, daß die Behandlung von Grundsatzfragen und längerfristigen Vorhaben oftmals zugunsten aktueller Fragen zurückgestellt werden mußte, deren Lösung vorrangig war. Die erfolgreiche Behandlung von Grundsatzfragen war stets auch von der Bewältigung der aktuellen Probleme abhängig. Für das in der EEA gesetzte Ziel, Schritte zur Vorbehandlung einer Europäischen Union zu unternehmen, folgt aus diesen Erfahrungen, daß solche Schritte stets aufs engste mit der Behandlung der auf der aktuellen Tagesordnung der Gemeinschaft stehenden Punkte verbunden sind.

Bei einzelnen der in der EEA enthaltenen Vorhaben handelt es sich um aktuelle Tagesordnungspunkte. So wird seit Monaten über das neue Rahmenprogramm für die EG-Technologiepolitik beraten, aber bis Februar 1987 ist noch keine Einigung erzielt worden, weil die großen Mitgliedstaaten, insbesondere die Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien, hierfür nur sehr viel weniger Gemeinschaftsmittel investieren wollen, als die Kommission und auch kleinere Mitgliedstaaten für unerlässlich halten. Der Vorgang ist ein erneutes Beispiel für die Schwierigkeiten, bei unterschiedlichen nationalen Interessen Verteilungsentscheidungen zu treffen. Für die kleineren Mitgliedstaaten hätte ein möglichst gut ausge-

stattetes Rahmenprogramm einer EG-Technologiepolitik Umverteilungseffekte zu ihren Gunsten.

Aufschlußreich für die weitere Gemeinschaftsentwicklung und damit für die Perspektive der Erreichung eines »Europäische Union« zu nennenden Zustandes wird das Schicksal der Anfang 1987 von der EG-Kommission umrissenen Reformvorschläge sein. Diese betreffen sowohl aktuelle und daher dringend lösungsbedürftige Fragen - wie die Lücke im EG-Etat, die weitere Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik und die Verwendung der Mittel des Regionalfonds -, als auch die Grundsatzfragen des künftigen Finanzsystems und der Strukturpolitik. Zu Beginn des Jahres 1987 unterbreitete der Präsident der EG-Kommission, Delors, den Regierungen der zwölf Mitgliedstaaten die Vorstellungen der Kommission<sup>67</sup> zur Reform der drei Bereiche Finanzen, Agrarpolitik und Strukturpolitik:

- Das Finanzsystem der Gemeinschaft soll grundlegend reformiert werden. Wichtigstes Element: es soll künftig statt auf dem Mehrwertsteueraufkommen auf dem Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten als Berechnungsgrundlage beruhen. Dieser Schlüssel sei gerechter, nämlich an der Leistungskraft der Staaten orientiert, und er sichere für die nächsten Jahre ausreichende Einnahmen, was sonst über langwierige Verhandlungen über eine Erhöhung des Mehrwertsteuer-Anteils angestrebt werden müßte.
- Durchgreifende Reform der Agrarpolitik mit dem Ziel, den Anteil der Agrarausgaben auf etw 50 % des Etats zu senken. Folgende Maßnahmen sollen dieses ehrgeizige Ziel erreichen helfen: restriktivere Preispolitik, selektivere Interventionen, Schaffung von weiteren Quoten und Garantieschwellen und die Stärkung des Mitverantwortungsprinzips.
- Die Reform der Strukturfonds soll aus folgenden Komponenten bestehen: Aufstockung des Volumens dieser Fonds von derzeit 11 % auf ca. 20 % des EG-Etats; bessere Koordinierung der verschiedenen Einzelmaßnahmen; Erhöhung der Anteile für die besonders strukturschwachen Regionen in der Gemeinschaft.

Die Vorschläge berühren neuralgische Punkte. Sie beinhalten Umverteilungen, rühren also an Besitzständen. Erfahrungsgemäß wird solchen Opfern nur zugestimmt, wenn anderwärts Kompensationen geboten werden. Jede Regierung wird zudem die innenpolitischen Auswirkungen der vor-

<sup>65</sup> Zur Differenzierungsmethode äußert sich auch Krenzier, a.a.O. (Fn. 50), S 17

<sup>66</sup> Vgl. den Bericht in der FAZ v. 2. 4. 1986.

<sup>67</sup> Die nachfolgende Zusammenfassung stützt sich auf Angaben in Agence Europe sowie der Tagespresse.

geschlagenen Maßnahmen sorgfältig bedenken. So ist kaum vorstellbar, daß ein Land wie Irland, aber auch die Bundesrepublik Deutschland, spürbaren Einkommenseinbußen für ihre Landwirte zustimmen.

Die ersten Reaktionen aus den Hauptstädten der Mitgliedstaaten waren nicht unerwartet; sie ließen aber erkennen, wie schwer es sein würde, ein solches Reformpaket, das im übrigen aufs engste mit der Verwirklichung des in der EEA vorgesehenen Programms verknüpft ist, zu verwirklichen. Präsident Delors wird auf einer Rundreise durch alle 12 Hauptstädte bis Mitte Februar 1987 die Kommissionsvorschläge näher erläutern, die Stellungnahmen der Regierungen einholen und auf dieser Grundlage ein überarbeitetes Konzept vorlegen.

Der Vorgang bestätigt, daß die Kommission unter Delors ihre Initiativfunktion selbstbewußt und eigenständig wahrnimmt. Der Erfolg ist jedoch unverändert von der Zustimmung der nationalen Regierungen abhängig.

### 3. *Die Errichtung einer Europäischen Union als »großer Sprung«?*

Der Überblick über sieben Jahre Reform-Debatte in der EG hat gezeigt, daß Integrationsfortschritt nur außerordentlich schwer zu bewerkstelligen ist und - wenn überhaupt - allenfalls in kleinsten Schritten und Portionen erfolgt. Am Anfang der Reformperiode standen verschiedene Initiativen unterschiedlicher Reichweite. Am Ende steht als Ergebnis die Einheitliche Europäische Akte als sehr bescheidenes Reformwerk. Und es spricht wenig dafür, daß sich im Zuge ihrer Verwirklichung und Umsetzung so tiefgreifende Veränderungen im EG-System ergeben würden, daß nach einem nicht allzu langen Zeitraum - sagen wir binnen eines Jahrzehnts - die förmliche Konstituierung einer »Europäischen Union«, also die Umwandlung des EG-Systems in eine neue Qualität, möglich wäre. Diese neue Qualität, die die Bezeichnung »Europäische Union« nach dem bisher vorherrschenden Verständnis des Begriffs rechtfertigt, müßte erstens in einem erheblich erweiterten Aufgabenbereich, für den die Gemeinschaft weitgehende Zuständigkeiten besäße, sowie in klarer Aufgabenteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten bestehen. Zweitens müßte das Entscheidungssystem effizienter werden, was die Beseitigung der Einstimmigkeitspraxis voraussetzen würde, und dem Kriterium demokratischer Legitimität viel besser entsprechen, wofür ein echtes Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments erforderlich wäre.

Die bisherigen Erfahrungen sprechen eindeutig gegen die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung. Die siebenjährige Reformphase hat nur

marginale Veränderungen gebracht. Einerseits gegenläufige, mindestens nicht kompatible oder komplementäre nationale Interessen auf verschiedenen Politiksektoren, andererseits unterschiedliche Grundauffassungen über Charakter und Entwicklungsrichtung der Gemeinschaft haben eine umfassendere Reform verhindert. Ein qualitativer Sprung ist in der Gemeinschaft in ihrer gegenwärtigen Form, gekennzeichnet durch Politikverflechtung und die Merkmale eines Konkordanzsystems, nicht möglich. So erhebt sich die Frage, ob »Europäische Union« nicht eher als Synonym für den überaus komplexen Integrationsprozeß selbst und das Geschehen in der EG als einer internationalen Gemeinschaft eigener Qualität verstanden werden sollte und nicht mehr als Bezeichnung für einen ganz bestimmten »Verfassungs«-Zustand, der durch einen besonderen Akt, sicherlich auch vertraglich begründet, geschaffen wird. Dann wäre »Europäische Union« nicht das Ziel des Integrationsprozesses, sondern als integrationspolitische Daueraufgabe zu begreifen, permanent zur Erfüllung aufgegeben und eben nicht einmalig erfüllbar. »Union« müßte dann ständig neu beschrieben und definiert werden, weil das EG-System nicht auf der Stelle tritt. Das Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union würde dann ihr Ja zum EG-System als einem für sie besonders wichtigen Ordnungs- und Handlungsrahmen und zu ihrer Bereitschaft, diesen Rahmen zur gemeinsamen Lösung wichtiger Aufgaben und Probleme zu nutzen, bedeuten.

Dieses würde auch die Bereitschaft zu Anpassungen des EG-Systems einschließen, wie sie bisher schon erfolgt sind. Es spricht manches dafür, daß die Mitgliedstaaten ihr wiederholtes Bekenntnis zur »Europäischen Union« so verstanden haben. Sie sind offenbar der Überzeugung, daß dieser Rahmen für sie insgesamt positiv ist. Sie bleiben die Herren der in ihm ablaufenden Prozesse einschließlich seiner weiteren Ausgestaltung durch von Fall zu Fall vorzunehmende Anpassungen. Dabei behält jeder Mitgliedstaat die Fähigkeit, ihm zu weit gehende Anpassungen oder gar Veränderungen des Gemeinschaftssystems zu verhindern. So ist es auch nur konsequent und verständlich, daß kein Mitgliedstaat bisher ernsthaft den Austritt bewogen hat.

### IV. *Ausblick: Integration und die Zukunft der Gemeinschaft unter den Bedingungen von Politikverflechtung und Konkordanzgebot*

Integration in der EG erscheint im Licht der Erfahrungen des Reform-Septenniums 1980-1987 als ein Prozeß, in dessen Verlauf sich das EG-Sy-

stem in seinen wesentlichen Merkmalen nur geringfügig verändert. Wenn die Verflechtung der Nationalstaaten so stark geworden ist wie in der EG, und wenn gemeinschaftliche Entscheidungen nur auf der Grundlage des gegenseitigen Einvernehmens getroffen werden können, ist das - größere Struktur- und Interessenunterschiede bei den beteiligten Staaten vorausgesetzt<sup>68</sup> - nicht verwunderlich.

Die Zeitspanne, die für kleinste Schritte in Richtung auf solche Veränderungen benötigt wird, ist beträchtlich und sehr viel länger als in der ersten Phase des westeuropäischen Integrationsprozesses in den 50er Jahren. Im Unterschied zu damals hat sich die Gemeinschaft zu einem Gebilde mit eigenem Schwergewicht<sup>69</sup> und bemerkenswertem Beharrungsvermögen entwickelt, das nicht so einfach verändert werden kann. Die Mitgliedstaaten sind im Verlauf der Entwicklung keineswegs auf der Strecke geblieben oder in ihrem Gewicht spürbar beeinträchtigt worden; Integration hat die Nationalstaaten vielmehr gekräftigt,<sup>70</sup> sie aber zugleich stärker miteinander verflochten und voneinander abhängig gemacht. Die Aussage, die Gemeinschaft befinde sich in einem Gleichgewichtszustand,<sup>71</sup> bezeichnet ihre oben beschriebene »Verfassung« in treffender Weise. Gleichgewicht bedeutet dabei nicht einen problem- oder konfliktlosen Zustand der Gemeinschaft oder ihre Stagnation. Ihr Beharrungsvermögen zu attestieren heißt nicht, Stillstand zu behaupten, sondern lediglich, daß sie sich nur in kleinen und kleinsten Schritten entwickelt.

Wir hatten von Anpassungen gesprochen, also von Reaktionen auf Herausforderungen und Problemdruck. Die Errichtung von EPZ, EWS und Regionalfonds, die Entscheidung zur Direktwahl des Europäischen Parlaments und zur Institutionalisierung des Europäischen Rates, schließlich das in der EEA enthaltene Reformpaket, sind als solche Anpassungen anzusehen. Welcher Art die Herausforderungen zu Beginn des Reform-Septenniums waren, die dann zu den in der EEA enthaltenen und vertraglich begründeten Anpassungen geführt haben, ist weiter oben erläutert wor-

68 Mit der Aufnahme Portugals und Spaniens ist das entsprechende Spektrum noch erheblich breiter geworden.

69 Das unterstreicht auch *Hans von der Groeben* in einem Gespräch, abgedruckt unter dem Titel »Nicht immer von Krisen reden . . .« in: EG-Nachrichten. Berichte und Informationen (hrsg. vom Presse- und Informationsbüro der EG-Kommission, Bonn) Nr. 8 v. 24. 2. 1987, S. 12-18, hier S. 15.

70 Das ist die These von *Stanley Hoffmann*: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: Journal of Common Market Studies Nr. 1 u. 2/1982, S. 21-37, hier S. 21.

71 So *Donald J. Puchala* in seinem Konferenzbeitrag von 1979, a.a.O. (Fn. 31).

den. Als Träger solcher Anpassungsforderungen haben wir, neben den Mitgliedstaaten und ihren Regierungen, die Gemeinschaftsorgane Kommission und Europäisches Parlament kennengelernt. Was die letzteren vorgeschlagen und gefordert haben, ging über das hinaus, worauf sich die Regierungen der Mitgliedstaaten einigen konnten. Ihr Handlungsspielraum wurde (und wird) dabei vom jeweiligen innenpolitischen Kräftefeld bestimmt.<sup>72</sup> Eine entsprechende transnationale politische Infrastruktur, auf die sich die EG-Kommission für ihre Initiative stärker stützen könnte, existiert (noch) nicht.<sup>73</sup>

Auch künftige Anpassungen des EG-Systems setzen Herausforderungen voraus. Und die Funktion, Träger des Integrationsprozesses zu sein, werden die Gemeinschaftsorgane zusammen mit den (Regierungen der) Mitgliedstaaten »arbeitsteilig« wahrnehmen; die ersteren werden ehrgeizigere und weitreichendere Reformen - also auch mehr als bloße Anpassungen des EG-Systems - fordern, als letztere gemeinschaftlich zu beschließen fähig sein werden. An Herausforderungen herrscht kein Mangel. Da ist zum einen das Spektrum der bereits Anfang der 80er Jahre drängenden Probleme, die die siebenjährige Reformdebatte ganz maßgeblich induziert haben und von denen etliche noch keine angemessene Antwort gefunden haben. Hinzu treten als neue externe Herausforderungen erstens die krisenhafte Zuspitzung der internationalen Währungsprobleme, zweitens Fragen der europäischen Sicherheit angesichts des Bilateralismus der Weltmächte und drittens das Auftreten der Sowjetunion als europäische Macht.<sup>74</sup> Ob diese Herausforderungen Konsequenzen im Sinn von Anpassungen des EG-Systems zur Folge haben und welcher Art diese sind,

72 Die Bedeutung dieses Faktors wird immer wieder im Zusammenhang mit nationalen Wahlen deutlich, in deren Umfeld Regierungen vielfach auf dem Gebiet der Europapolitik handlungsunfähig, mindestens nicht handlungsbereit sind. Bei insgesamt zwölf Mitgliedstaaten liegen die Konsequenzen für die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft auf der Hand. Die Einbeziehung von territorialen Einheiten unterhalb der Ebene des Nationalstaats (im Fall der Bundesrepublik Deutschland also die Bundesländer mit den auch dort regelmäßig stattfindenden Wahlen) könnte in diesem Zusammenhang weitere Restriktionen zur Folge haben.

73 Trotz aller Ansätze im Bereich von transnationalen Parteiföderationen und Verbandszusammenschlüssen stimmen die Beobachter der entsprechenden Entwicklungen in diesem Urteil überein. Vgl. die regelmäßigen Beiträge zu den Parteien- und Verbandszusammenschlüssen innerhalb der EG, in: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels* (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn 1981 ff.

74 Darauf wurde anläßlich einer ausführlichen Diskussion über die Situation der Gemeinschaft 30 Jahre nach Abschluß der Römischen Verträge im Rahmen der Sitzung des Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Bonn - *Hans von der Groeben* hat sich an dieser Diskussion sehr engagiert beteiligt - am 23./24. 2. 1987 hingewiesen.



hängt primär davon ab, wie die Mitgliedstaaten diese Herausforderungen wahrnehmen und welche Antworten sie für erforderlich halten und ob sie zu diesen Fragen einen gemeinsamen Nenner finden. Weitreichende qualitative Veränderungen - der »große Sprung« - sind dabei nicht zu erwarten, sondern, wenn überhaupt, bescheidene Schritte.

Durchgreifende Veränderungen des EG-Systems könnten nur dann erwartet werden, wenn alle Mitgliedstaaten zum Ergebnis kämen, nur so mit als besonders drängend empfundenen Problemen fertig zu werden. Das kann angesichts der großen Struktur- und Auffassungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden. Damit stellt sich erneut die Frage, ob Integrationsfortschritt, wenn er im Kreis aller zwölf Mitgliedstaaten nur schwer zu erreichen ist, nicht durch Errichtung zusätzlicher Organisationen, die neben die EG treten würden, versucht werden sollte. Als Träger einer solchen Entwicklung kämen jeweils einzelne EG-Mitgliedstaaten in Betracht, die sich für ein bestimmtes Aufgabengebiet auf eine neue Organisation verständigen. Wer solche Optionen in die Debatte wirft, kann darauf verweisen, daß die westeuropäische Integration »von der Tradition vielfältiger Organisationen« gekennzeichnet ist, daß man »nicht eine einmal bestehende Organisation dauernd korrigiert, sondern . . . weitere Institutionen mehr oder weniger direkt daneben gestellt« hat.<sup>75</sup>

Aus einer Reihe von Gründen sind jedoch Zweifel angebracht, ob sich eine solche Option auch heute anbietet.

- Verträgt das mit Eigengewicht und Beharrungsvermögen ausgestattete EG-System solche »Anbauten«, kann und wird es mit neuen Organisationen so einfach koexistieren? Müßte das Engagement einzelner EG-Mitgliedstaaten in neuen Organisationen nicht notwendig mit einer Reduzierung ihres Engagements in der EG verbunden sein und könnten und würden dies die anderen EG-Staaten so einfach akzeptieren? Insbesondere wenn sie feststellen müßten, daß das, was in neue Organisationen investiert wird, nicht für Aktivitäten der Zwölfer-Gemeinschaft zur Verfügung steht, an denen sie vorrangig interessiert sind? Müßten sie da nicht auf Kompensationen bestehen? Und würde dies alles nicht schwerwiegende Verteilungsprobleme aufwerfen, die erfahrungsgemäß besonders brisant und schwer zu lösen sind?<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Weidenfeld, in: FAZ, a.a.O. (Fn. 55).

<sup>76</sup> Auf die Schwierigkeiten, unter den Bedingungen von Politikverflechtung Verteilungsentscheidungen, mit Umverteilungseffekten, zu treffen, verweist mit Nachdruck Scharpf a.a.O. (Fn. 60).

- Wie ist es um die Voraussetzungen dafür bestellt, daß sich einzelne EG-Mitgliedstaaten zu Anwälten dieser Option machen und sie zielstrebig in Angriff nehmen? Sie müßten davon überzeugt sein, daß eine neue Organisation neben dem EG-System nötig ist, um mit bestimmten Problemen besser fertig zu werden. Sie müßten über Ziel, Struktur und Arbeitsweise der neuen Organisation Einvernehmen erzielen sowie über die politischen, rechtlichen und finanziellen Modalitäten der Koexistenz neuer Organisationen mit dem EG-System. Sie müßten bereit sein, sich in gewiß langen und mühsamen Verhandlungen mit den anderen EG-Mitgliedstaaten um deren Zustimmung zu bemühen und ggf. Kompensationen zu leisten.<sup>77</sup> Sie müßten, da Verlauf und Ausgang solcher Verhandlungen höchst ungewiß sind, erhebliche Belastungen für das Funktionieren der EG - die sie ja beibehalten wollen<sup>78</sup> - in Kauf zu nehmen bereit sein, also auch Nachteile auf Feldern von EG-Politik, wo sie besondere Interessen haben. Und sie müßten schließlich über ausreichenden innenpolitischen Rückhalt und Handlungsspielraum für diese in jedem Fall risikoreiche europapolitische Strategie verfügen.

Der Verlauf der Reform-Debatte in den Jahren 1980-1987 läßt nur den Schluß zu, daß es für diese Option keine Grundlage gibt. Sie ist nur eine Denkmöglichkeit, keine Handlungsanleitung. 1984/85 schien es manchen Beobachtern,<sup>79</sup> als könnte unter der Führerschaft Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland ein solcher Weg eingeschlagen werden. Beide Staaten haben sich dann aber für Reformen im Rahmen der Zwölfer-Gemeinschaft entschieden. Sie sind damit auch die Verpflichtung eingegangen, das in der EEA enthaltene Reformprogramm zu realisieren. Da dies schon eine außerordentlich schwierige, langjährige Aufgabe darstellt, bleibt für »Sonderwege« kein Raum.

<sup>77</sup> Diese Fragen wurden im Zusammenhang der Diskussion über »abgestufte Integration« seit Jahren aufgeworfen; eine befriedigende Antwort haben sie noch nicht gefunden, mit der Folge, daß »abgestufte Integration« bislang eine Denkmöglichkeit geblieben und noch keine Handlungsmaxime geworden ist. Vgl. dazu vor allem Eberhard Grabitz (Hrsg.): Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? Kehl/Straßburg 1984.

<sup>78</sup> Auch Werner Weidenfeld unterstreicht in diesem Zusammenhang: »Der heute gegebene integrationspolitische Bestand darf nicht gefährdet werden. Wer den Gedanken der »abgestuften Integration« zum Handlungsprinzip innerhalb des Kernbereiches der Römischen Verträge erhebt, legt einen Sprengsatz an die Gemeinschaft. Eine derartige Abstufung würde keine Sogwirkung entfalten, sondern Abstoßungskräfte freisetzen.« (In: FAZ, a.a.O. (Fn. 55).)

<sup>79</sup> So vor allem Werner Weidenfeld, a.a.O. (Fn. 55).

Für den EG-Integrationsprozeß folgt daraus, daß er auch künftig nach den »Gesetzen« der Politikverflechtung und unter Beachtung des Konkordanzgebots ablaufen wird. Das erlaubt Integrationsfortschritt nur in kleinsten Schritten, für die jeweils längere Zeitspannen benötigt werden. Historisch gesehen, also verglichen mit der Situation in Europa zwischen den zwei Weltkriegen und gemessen an den zentralen Anliegen der (west-) europäischen Einigungspolitik nach 1945 - Errichtung einer internationalen Rechts- und Friedensgemeinschaft - ist diese Perspektive eine Errungenschaft und positiv zu werten.<sup>80</sup> Politikverflechtung ist, so gesehen, keine Last, die man analog zu Entwicklungen innerhalb der föderativen Ordnung der Bundesrepublik schnellstens abschütteln sollte, sondern eine Leistung. Integration zielt auf mehr Verflechtung; Konsequenzen von »Politikverflechtung« müssen in Kauf genommen werden.

80 So auch *Hans von der Groeben*, a.a.O. (Fn. 69).