

# 50 Jahre Römische Verträge – eine Bewertung

*Am 25. März 1957 wurden in Rom die Verträge zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft unterschrieben. Welche Ziele wurden mit diesen Verträgen verfolgt? Wie hat sich die Europäische Gemeinschaft in den folgenden 50 Jahren entwickelt? Wie sollte der Integrationsprozess fortgeführt werden? Wie steht es um die politische Beteiligung der Bürger? Wie sehen die Perspektiven der Gemeinschaft aus?*

Elmar Brok

## Von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bis zur Europäischen Union

Am 25. März 2007 begehen wir den 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Verträge zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und zur Europäischen Atomgemeinschaft (EAG/Euratom). Die zwei zukunftssträchtigen Verträge – unterzeichnet in Rom – sind das Fundament einer nie dagewesenen europäischen Erfolgsgeschichte von Frieden, Demokratie und Wohlstand. Nach zwei furchtbaren Weltkriegen haben großartige Politiker der sechs Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft – allen voran Konrad Adenauer, Robert Schumann, Alcide De Gasperi und Paul-Henri Spaak – die Vision gehabt und den Mut und die Kraft gefasst, über Integration und Zusammenarbeit eine Wiederholung der europäischen Schreckensgeschichte ein für alle Mal zu verhindern.

In der Wahrnehmung zahlreicher europäischer Bürger sind die vielen Erfolge der europäischen Integration nicht mehr visionär, sondern

der Alltag. Frieden ist der Normalzustand auf dem europäischen Kontinent geworden und legitimiert in den Augen vieler die weitere Vergemeinschaftung nicht mehr. Dennoch gibt es heute wie damals existenzielle Herausforderungen, die ein engeres Zusammenrücken der Staatengemeinschaft wichtiger denn je machen. Die Globalisierung der Wirtschaft, die Bedrohung durch Terrorismus, die zu befürchtende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Klimaentwicklung und Energiesicherheit sind nur einige der Themen, die gemeinschaftlich angegangen werden müssen. Wegen der immer neu entstehenden Herausforderungen muss sich das Regelwerk der Europäischen Union weiterentwickeln. Auch die Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaften sahen die Gemeinschaft, die entlang der Römischen Verträge entstand, nur als einen Anfang.

Anfangs stand nicht das Konzept einer politischen Zusammenarbeit,

sondern das des wirtschaftlichen Wiederaufbaus im Vordergrund. Dabei sollten insbesondere durch die Verflechtung kriegsrelevanter Industrien, wie der Kohle- und Stahlproduktion, künftige kriegerische Auseinandersetzungen erschwert oder verhindert werden. Dieser Gedankengang war Grundlage des im Jahr 1952 in Kraft getretenen Vertrags zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der einen gemeinsamen Markt und damit ein Kontrollinstrument für die beiden Grundstoffe und ihre Produkte etablierte. Dahinter steckte der Wunsch, die europäische Integration zu einer Sicherheitsgemeinschaft auszubauen. Allerdings machte das Veto der französischen Nationalversammlung die Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), die, begleitet von einer politischen Gemeinschaft, eine Integration der Streitkräfte der sechs EGKS-Staaten herbeigeführt hätte, und damit eine weitere sicherheitspolitische

Zusammenarbeit auf absehbare Zeit unmöglich. Auf der Konferenz von Messina im Juni 1955 wurde deutlich, dass das langfristige Ziel der politischen Einheit des europäischen Kontinents allein über wirtschaftliche Interessenverknüpfung erfolgen kann. Deswegen wurde beschlossen, die wirtschaftliche Integration zwischen den Nationen Europas auch weit über den Bereich der Kohle- und Stahlproduktion hinaus voranzutreiben. Damit war der Grundstein für die Römischen Verträge gelegt.

Die Verflechtungen der verschiedenen Wirtschaftssektoren der Mitgliedstaaten wurden durch den EWG-Vertrag vorangetrieben. Erklärtes Ziel wurde die langfristige Realisierung eines Gemeinsamen Marktes, die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und eine beständige, ausgewogene Wirtschaftsausweitung. Zur schrittweisen Implementierung eines gemeinsamen EU-Binnenmarkts wurde die Schaffung einer Zollunion, die Gewährleistung des freien Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs, das Betreiben einer gemeinsamen Außenhandelspolitik und die Schaffung eines gemeinsamen Agrarmarktes avisiert.

### Osterweiterung

Mit der Aufnahme von Rumänien und Bulgarien zum 1. Januar 2007 ist die EU auf 27 Mitgliedstaaten gewachsen. Der europäische Binnenmarkt zählt nun rund 490 Millionen Bürgerinnen und Bürger und trägt, zusammen mit der mittlerweile 13 Mitgliedstaaten umfassenden Euro-Zone, massiv zu unserem Wohlstand und unserer wirtschaftlichen Sicherheit bei. In der Tat war die Einführung des Euro ein historisch bedeutender Schritt. Mit ihm sind die Mitgliedstaaten

der Europäischen Union ein weiteres Stück zusammengerückt. Vor allem die Unternehmen innerhalb des Euroraumes profitieren von der Einheitswährung, da sie sich nicht länger gegen Wechselkursrisiken absichern müssen. Vor allem für die exportfreudigen deutschen Unternehmen bedeutet das gigantische Einsparungen. Der Bundesverband der deutschen Industrie schätzt, dass deutsche Unternehmen durch den Euro jedes Jahr etwa 10 Mrd. Euro sparen.

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Elmar Brok, 60, MdEP, war von 1999 bis 2007 Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des EP und Vorsitzender der EVP-Gruppe im EU-Verfassungskonvent.*

*Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 68, ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.*

*Prof. Dr. Wolf Schäfer, 65, ist Direktor des Instituts für Integrationsforschung des Europa-Kollegs Hamburg und emeritierter Lehrstuhlinhaber für Theoretische Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Von 2001 bis 2005 war er Vorsitzender des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik.*

*Prof. Dr. Roland Vaubel, 59, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und ist Mitglied der European Constitutional Group. Er ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.*

Darüber hinaus haben wir mit der EU-Osterweiterung in wirtschaftlicher und geografischer Hinsicht einen wichtigen und erfolgreichen Schritt getan. Vor allem für Deutschland als Exportnation, für das Europa der zentrale Handelsplatz ist, haben sich dadurch zusätzliche schnell wachsende Zukunftsmärkte erschlossen. Über die Hälfte der deutschen Ausfuhren gehen in die Partnerländer der EU. Und wiederum mehr als drei Viertel davon gehen in die Eurozone. Unter den 15 wichtigsten Handelspartnern Deutschlands sind zehn EU-Länder. Laut Statistischem Bundesamt führte Deutschland im Jahr 2005 Waren im Wert von 780,2 Mrd. Euro aus, wovon Waren im Wert von 494,5 Mrd. Euro ihre Abnehmer in EU-Ländern fanden. Im Vergleich zum Vorjahr wuchs die Zahl der deutschen Ausfuhren in EU-Länder um 6%. Der durch die EU-Mitgliedschaft zusätzlich erwirtschaftete Handelsbilanzüberschuss hat die Kosten für die EU-Mitgliedschaft längst wieder kompensiert. Er betrug allein im Jahr 2004 123,7 Mrd. Euro.

Unbestritten ist auch, dass Deutschland – als größte Volkswirtschaft Europas – von den 15 alten EU-Ländern mit Abstand am stärksten vom Aufschwung in den neuen Mitgliedstaaten profitiert. Das Bundesfinanzministerium schätzt den damit einhergehenden Wachstumsschub auf bis zu einen halben Prozentpunkt des deutschen BIP (das waren 2004 etwa 109 Mrd. Euro). Insgesamt kamen im Jahr 2005 über 40% aller Exporte der EU-15 in die neuen Mitgliedstaaten aus Deutschland. Die im gleichen Jahr um 8,9% gestiegenen deutschen Ausfuhren in diese Länder tragen wesentlich dazu bei, Arbeitsplätze in Deutschland zu sichern.

Es steht außer Frage, dass die Erweiterung der Europäischen Union bisher ein Erfolgsmodell war. Die Erweiterungen und die Beitrittsperspektive sind für uns und viele andere europäische Staaten eine wichtige Grundlage für mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ganz Europa. Doch inzwischen stößt die EU an ihre Grenzen, vor allem was ihre Aufnahmefähigkeit betrifft. Zudem wird ignoriert, dass die EU selbst noch nicht erweiterungsfähig ist. Sie arbeitet immer noch ohne Verfassung und mit den alten Regeln des Nizza-Vertrags, der mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens an seine äußerste Grenze gestoßen ist. Darüber hinaus ist sie finanziell und wirtschaftlich nicht zu weiteren Integrationsleistungen im Stande. Jetzt kommt es darauf an, in einer Phase der Konsolidierung die Handlungsfähigkeit der Union zu sichern und das Gleichgewicht zwischen Vertiefung und Erweiterung wiederherzustellen. Vorher wäre die Aufnahme weiterer Staaten für alle Beteiligten von Nachteil. Vor allem bestünde das Risiko, dass das Projekt der politischen Einheit in einer Freihandelszone versandet.

Wir müssen deshalb von der bloßen Einzelfallbetrachtung bei neuen Kandidatenländern wegkommen, hin zur Entwicklung einer Gesamtstrategie. Anstelle von Beitrittsautomatismen brauchen wir, gerade für so wichtige Partner wie die Türkei, eine neue Option unterhalb der EU-Vollmitgliedschaft und oberhalb der Europäischen Nachbarschaftspolitik, z.B. in einer gestärkten Form des früheren Europäischen Wirtschaftsraums.

### **Ratifizierung der Verfassung**

Zudem ist es wichtig, den Ratifikationsprozess der europäischen Verfassung schnellstmöglich zu Ende zu bringen. Die Verfassung

würde einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung leisten. Zum einen wirkt sie identitätsstiftend, indem sie die Werte, die den Menschen in Europa gemeinsam sind, schützt und verbindlich macht. Zum anderen formt sie die institutionelle Gestalt Europas so, dass sich die EU den Herausforderungen des neuen Jahrhunderts stellen kann. Ohne die Verfassung gäbe es keine Stärkung der Bürgerrechte, keine rechtlich bindenden Werte durch die Charta der Grundrechte, keine Stärkung der demokratischen Legitimation und der Subsidiarität – auch durch die Stärkung der nationalen Parlamente –, keine Transparenz, keine ausreichende Effizienz für die EU der 27, keine Stärkung der Rolle der EU in der Welt sowie keine Bindung an Preisstabilität und die Soziale Marktwirtschaft.

50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge sind wir also an einem Punkt angelangt, an dem sich die EU selbst begrenzen muss, bevor sie weiter wachsen kann. Vor allem muss sie den Menschen deutlich machen, dass sie nicht das Problem, sondern die Lösung für die immer globaler werdenden Aufgaben darstellt. In einem Europa der 27 sind wir an den Grenzen der gemeinsamen Handlungsfähigkeit angelangt, obwohl jedermann weiß, dass die großen Herausforderungen wie Energiesicherheit, Außen- und Sicherheitspolitik, Terrorismus, Globalisierung, Klimawandel nicht mehr von den europäischen Nationalstaaten allein beantwortet werden können. Die Zukunft der Verfassung wird maßgeblich über das Schicksal Europas und das seiner Bürger entscheiden.

Durch die Verfassung würde außerdem eine permanente strukturierte sicherheitspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

manifestiert. Sie gibt der EU eine einheitliche Rechtspersönlichkeit, die unumgänglich ist, wenn die EU als außenpolitische Kraft ihren Einfluss voll geltend machen will. Die jüngsten Ereignisse in der Welt haben verdeutlicht, wie wichtig ein einheitliches europäisches Auftreten auf dem außenpolitischen Parkett ist. Die Verschlechterung der Situation im Irak, die anhaltenden Provokationen durch das iranische Atomprogramm und Nordkoreas Atomtest im Oktober des vergangenen Jahres haben einmal mehr verdeutlicht, wie unsicher die Welt ist, in der wir leben. Europa kann es sich nicht mehr leisten, nicht die innere Stärke, die Instrumente und die institutionellen Voraussetzungen zu haben, um die Interessen Europas und seiner Bürger in der Welt wahrzunehmen.

Wir dürfen nicht zulassen, dass sich Europa auch weiterhin nur auf sich selbst konzentriert und sein außenpolitisches Profil vernachlässigt. Neue Formen der Bedrohung, wie der Terrorismus, aber auch eine zunehmend globalisierte, d.h. vernetzte Welt, in der die Aktionen Einzelner Auswirkungen auf das Leben vieler anderer Menschen haben, und welche eine neue Weltordnung hervorbringt, an deren Spitze sich über kurz oder lang China, Brasilien und Indien etablieren werden, machen ein entschlossenes Handeln Europas unabdingbar.

Die in der europäischen Verfassung für eine Außenpolitik festgelegten Bedingungen sind die besten und realistischsten Ziele, welche die EU in naher Zukunft erreichen kann. Eine besonders wichtige Neuerung ist die Schaffung des EU-Außenministers, der die Union gemäß den Bestimmungen der Verfassung in allen Fragen der Außenbeziehungen vertreten würde. Wenn nur eine Person das au-

ßenpolitische Gesicht der Gemeinschaft in der Welt verträte, würde dies im Hinblick auf die Wahrnehmung der EU als ein geeinter weltweiter Akteur Wunder wirken, selbst wenn es den Mitgliedstaaten nach wie vor nicht leicht fallen wird, sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen. Allein das Amt des Ministers würde der EU Legitimität und ein gemeinsames und kohärentes außenpolitisches und sicherheitspolitisches Auftreten verleihen. Die Synergie und die Bündelung des politischen Gewichts werden ihr Übriges leisten.

In den 50 Jahren nach Unterzeichnung der Verträge von Rom ist der Frieden zwischen den Mitgliedstaaten der nicht mehr wegzudenkende Normalzustand. Europas Wirtschaft wächst stetig, und wir haben es bislang geschafft, den wirtschaftlichen Erfolg nicht von der Aufgabe des Sozialstaates abhängig zu machen. Heute stehen wir aber am Scheideweg für Europas politische Zukunft. Durch die Verfassung kann es uns gelingen, die kombinierte politische Kraft der Mitgliedstaaten zu bändigen und

damit einen großen Einfluss auf die Weltpolitik zu nehmen. Globalisierung mit ihren Chancen und Risiken, Energiesicherheit, Klimawandel und aktuelle Bedrohungen wie Terrorismus sind alles Themen, die nur dann nachhaltig von Europa aus beeinflusst werden können, wenn es auch ein politisch geeintes Europa gibt. Dafür schafft die Verfassung den Rahmen. Die Neuerungen, die den Wert der Verfassung ausmachen, sind ein solider Grundstein für Frieden und Wohlstand auch in den nächsten 50 Jahren.

---

Rudolf Hrbek

## Die politische Entwicklung der EU

---

**D**er Versuch einer Würdigung der Römischen Verträge, die Grundlage und Rahmen für die Integrationspolitik bilden, muss sich deren Hauptziele vergegenwärtigen und dann zu beantworten versuchen, ob und in welchem Ausmaß diese erreicht worden sind. Diese Hauptziele sind auf dem Hintergrund der historischen Erfahrung, geprägt durch die Politik souveräner und egoistisch handelnder Nationalstaaten, die ihre politischen Ziele letztlich auch gewaltsam – mit den bekannten Konsequenzen – verfolgten, zu sehen. Diese Ziele waren

- eine neue europäische Ordnung zu schaffen, in der der Einsatz von Gewalt und nicht-friedliche Wege der Konflikt- und Problembearbeitung ausgeschlossen sein würden;
- sicherzustellen, dass für die an der neuen europäischen Kons-

truktion beteiligten Staaten zentrale Werte wie Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit gelten und beachtet werden;

- nach den Zerstörungen des Krieges den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas zu fördern und eine dynamische wirtschaftliche und soziale Entwicklung zum Nutzen der Menschen zu ermöglichen;
- einen Rahmen zu schaffen, in dem Minderheitenprobleme und territoriale Konflikte entschärft und leichter lösbar werden;
- Europa auch künftig, nach der Entkolonialisierung und gegenüber den Weltmächten, eine Rolle in der Weltpolitik zu sichern.

In der besonderen, durch den Ost-West-Gegensatz bestimmten Konstellation der Nachkriegszeit, die als (auch militärische) Bedrohung durch die Sowjetunion und

den Ostblock verstanden wurde, kam als weiteres Ziel hinzu, Sicherheit und Stabilität in Europa zu gewährleisten. Das beinhaltete nicht zuletzt Selbstbewusstsein und die Zuversicht, den Systemkonflikt zu überwinden und zu entschärfen, mindestens aber ein geordnet-friedliches Nebeneinander zu ermöglichen. Für das geteilte Deutschland bedeutete das Ziel, die Teilung zu überwinden und für ganz Deutschland eine politische und wirtschaftliche Ordnung zu ermöglichen, die der Bundesrepublik Deutschland entspricht und dieses größere Deutschland dann in den europäischen Integrationsverband einzuordnen.

### **Politische Gründungsziele erreicht**

Heute kann gesagt werden, dass diese Ziele erreicht wurden. Mit der EU als Staatenverband kann gewaltsame Konfliktaustragung und

die Durchsetzung politischer Ziele auch auf nicht-friedliche Art und Weise ausgeschlossen werden. Im Rahmen des vertragsgestützten Integrationsverbandes mit seinen Institutionen und (auch informellen) Verfahren, ist eine enge Verflechtung und gegenseitige Abhängigkeit der beteiligten Staaten erreicht worden; sie zwingt die Beteiligten zu gegenseitiger Rücksichtnahme und hat ihr Verhalten und den Umgang miteinander zivilisiert.

Die EU stellt mit ihren in Art. 6 des EU-Vertrags formulierten Grundsätzen (Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit) eine Wertegemeinschaft dar. Art. 7 des EU-Vertrags sieht ein mehrstufiges Verfahren für den Fall schwerwiegender und anhaltender Verletzungen dieser Grundsätze vor. Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bzw. die Aufnahme als Mitglied in die EU ist die Einhaltung dieser Grundsätze, wie das der erste Punkt der 1993 beschlossenen so genannten Kopenhagener Kriterien mit Blick auf die anstehende Osterweiterung der EU ausdrücklich postulierte. Auch in ihren Außenbeziehungen versucht die EU, wenngleich nicht immer konsequent und überzeugend (z.B. im Verhalten gegenüber China), auf die Beachtung dieser Grundsätze hinzuwirken. Besonders deutlichen Ausdruck findet der Charakter als Wertegemeinschaft in der Charta der Grundrechte, auch wenn diese noch nicht integraler Bestandteil des Vertragsrechts ist.

Es herrscht Übereinstimmung in der Einschätzung, dass das Ende des Ost-West-Konflikts sowie die Wiedervereinigung Deutschlands durch die Realität der Integrationsgemeinschaft gefördert und ermöglicht wurden. Die Einbettung

des wiedervereinigten und damit größeren Deutschland in diesen Integrationsverbund war eine zentrale Voraussetzung für diese Entwicklung.

### „Multi-Level-Governance“

Die EU stellt sehr viel mehr als nur einen „Staaten“-Verbund dar; die Verflechtung im Rahmen des vertragsgestützten Integrationsverbandes gilt auch für politische und gesellschaftliche Akteure. Das Stichwort der „europäischen Innenpolitik“ bezieht sich unter anderem auch auf diese Dimension des Integrationsprozesses.

- Dazu gehört zum einen die seit über drei Jahrzehnten erfolgte Verdichtung transnationaler Kooperationsbeziehungen politischer Parteien. Mitte der 70er Jahre, also im Vorfeld der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament, gründeten die Mitglieder der drei Parteifamilien der Christdemokraten, Sozialdemokraten und Liberalen transnationale Parteienbünde, die sich neben und im Zusammenwirken mit den entsprechenden politischen Fraktionen des Europäischen Parlaments zu durchaus wahrnehmbaren Akteuren im Entscheidungsprozess der EU entwickelt haben. Mit der Aufnahme eines eigenen Parteien-Artikels in den Vertrag von Maastricht – jetzt Art. 191 EG-Vertrag –, wurde politischen Parteien eine besondere Funktion im Rahmen des Integrationsprozesses zugeschrieben. Auf dieser Grundlage wurde 2004 ein Parteienstatut beschlossen, welches die Voraussetzungen für die Anerkennung als Partei auf europäischer Ebene festlegt und zugleich Voraussetzungen und Modalitäten öffentlicher Finanzierung, aus Mitteln des EU-Haushalts, bestimmt. Gegenwärtig

werden insgesamt zehn solcher Parteien auf europäischer Ebene anerkannt und aus EU-Mitteln unterstützt.

- Neben politischen Parteien haben – und das bereits seit Inkrafttreten der Römischen Verträge – Interessenverbände ihre transnationale Kooperation intensiviert, sodass heute in Brüssel hunderte solcher Verbände als Akteure wirken. Der Umstand, dass Brüssel – neben Washington – heute als das Zentrum von Lobby-Aktivitäten gilt, zeigt diesen Aspekt der Verflechtung im Rahmen des EU-Systems sehr deutlich.
- Gleichermaßen verknüpft sind auch so genannte zivilgesellschaftliche Akteure, die insbesondere auf den Gebieten Umweltschutz, Soziales und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten tätig sind.

Mit der Bezeichnung „Multi-Level-Governance“ charakterisiert die politikwissenschaftliche Europafor schung das für Entscheidungsprozesse im EU-System so typische Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure, spricht vom Entstehen und Wirken zahlreicher Netzwerke und unterstreicht die Bedeutung von Aushandlungsprozessen als dominanten Interaktionsstil.

Es ist ein besonderes Merkmal des Integrationsverbandes, dass dieser über ein institutionelles Gefüge und eine Vielzahl von Verfahren und Gepflogenheiten, die letztlich von allen beachtet werden, verfügt. Dazu gehören nicht nur die Hauptorgane Kommission, Parlament und Europäischer Rat bzw. Rat (mit dem für den laufenden Entscheidungsprozess so überaus wichtigen Ausschuss der Ständigen Vertreter) und Gerichtshof, (er stellt das funktionale Äquivalent

eines Verfassungsgerichts dar), sondern beratende Institutionen wie Ausschuss der Regionen und Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie eine Vielzahl von Beratenden und Verwaltungsausschüssen; zusammengenommen haben wir es mit einem überaus stark ausdifferenzierten und sehr komplexen institutionellen Gefüge zu tun, welches dem Verflechtungscharakter der EU ein besonderes Gepräge gibt. Diesem Gefüge fehlt zwangsläufig Transparenz – eine Ursache für die unverkennbare Entfremdung eines großen Teils der Unionsbürger dem Integrationsverband gegenüber.

### Subsidiarität

Zum Verflechtungscharakter der EU gehört, dass die Gemeinschaft auf einigen wenigen Gebieten ausschließliche Kompetenzen hat, dass aber für das Gros der Politikbereiche der Grundsatz geteilter Zuständigkeit – zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten – gilt. Dabei muss immer wieder die Frage beantwortet werden, welche der beiden Ebenen handeln soll bzw. handeln darf. Das mit dem Vertrag von Maastricht 1992/93 neu in den Vertrag aufgenommene Subsidiaritätsprinzip – ergänzt durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit – enthält die Kriterien, die helfen sollen, diese Frage in Einzelfällen zu entscheiden.

Danach ist die Gemeinschaft handlungsbefugt, wenn die betreffende Angelegenheit auf der Ebene der Mitgliedstaaten „nicht ausreichend“ behandelt und gelöst werden kann und die Gemeinschaft dies „besser“ vermag. Auch wenn diese beiden Kriterien nicht eindeutig, also interpretationsbedürftig sind, so hat sich das Subsidiaritätsprinzip für das Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten als sehr hilfreich und

nützlich erwiesen, weil der Begründungszwang für Gemeinschaftsmaßnahmen und -initiativen sehr viel größer geworden ist. Geltung und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips sind deshalb wichtig und bedeutsam, weil der Aufgaben- und Mitverantwortungsbereich der EG/EU im Laufe der Entwicklung von den bescheidenen Anfängen einer Sektorgemeinschaft (EGKS) auf immer mehr Politikbereiche ausgeweitet wurde. Die Verträge erlaubten die Ausweitung der gemeinschaftlichen Zuständigkeit bzw. Mitverantwortung auf verschiedene Art und Weise:

- Zunächst ist eine Ausweitung der gemeinschaftlichen Zuständigkeit durch Vertragsänderung und Ergänzung möglich, wie es mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 und durch die dann folgenden Vertragsreformen in Maastricht (1992/93), Amsterdam (1996/97) und Nizza (2000/01) erfolgte.
- Initiativen der Kommission wurden vielfach unter Hinweis auf die Notwendigkeit des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts begründet (so entstand die gemeinsame Umweltpolitik als Folge des Umstands, dass unterschiedliche Umweltnormen wettbewerbsverzerrend wirken). Bei anderen Initiativen wiederum berief sich die Kommission auf allgemeine Ziele, wie sie insbesondere in Art. 2 EG-Vertrag enthalten sind.
- Die im früheren Art. 235, jetzt Art. 308 EG-Vertrag enthaltene so genannte Kompetenz-Kompetenz erlaubte ein Tätigwerden der Gemeinschaft auf neuen Gebieten, sofern alle Mitgliedstaaten dem zustimmen.
- Schließlich kam es, gerade bei wichtigen neuen Vorhaben, zu-

nächst zu intergouvernementalen Absprachen, an denen keineswegs immer alle Mitgliedstaaten beteiligt sein mussten; sie erfolgten zwar formal unabhängig von der vertragsgestützten Gemeinschaft, waren de facto aber auf sie ausgerichtet. Das gilt für den Bereich der nichtwirtschaftlichen Außenbeziehungen mit den Arrangements im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), aus denen dann mit dem Vertrag von Maastricht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und später dann die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wurde. Der andere wichtige Anwendungsfall sind die Vereinbarungen von Schengen, die in das ehrgeizige und mit dem Binnenmarkt vergleichbare Projekt der Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einmündeten.

### Ausweitung der Tätigkeitsbereiche

Die Gemeinschaft verfügte für ihre Tätigkeiten über so genannte eigene Einnahmen; das waren zunächst Zölle, Abschöpfungen (die bei Importen von Agrarprodukten anfielen) und ein bestimmter Teil des Mehrwertsteueraufkommens. Im Rahmen des Delors-Pakets I kam 1988 als zusätzliche Einnahmequelle ein Anteil des BSP der Mitgliedstaaten hinzu. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass auch die Einführung einer eigenständigen EU-Steuer immer wieder aufgeworfen und diskutiert wird.

Zu einer Ausweitung der Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft kam es unter anderem auch deshalb, weil diese sich neuen Herausforderungen und Zielen gegenüber sah. Bereits im Zuge der

ersten Erweiterung – die zu einer Vergrößerung der innergemeinschaftlichen Disparitäten führte – kam es zur Einführung der Regionalpolitik, die später zu einer systematischeren Strukturpolitik, ergänzt um spezifische Maßnahmen mit Hilfe des Kohäsionsfonds, weiterentwickelt wurde. Das Projekt des Binnenmarktes förderte Bestrebungen zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, als einer wichtigen Bedingung für das Funktionieren eines solchen einheitlichen Wirtschaftsraums. Ebenfalls im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt, der keine Binnengrenzen und damit auch keine Grenzkontrollen kennt, entstand das Bedürfnis nach einer wirksameren Kontrolle des Außengrenzen, als einem Aspekt der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf den Gebieten Inneres und Justiz. Diese „Vertiefung“, also die Ausweitung von Tätigkeitsfeldern, war zum Teil mit der Einrichtung neuer institutioneller und prozeduraler Arrangements verbunden. Dazu zählen zum einen Institutionen im Rahmen der Währungsunion im Euro-Raum, sowie die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die im Rahmen des Vertrags von Amsterdam eingeführt wurden. Dazu zählt aber auch die schrittweise Stärkung des Europäischen Parlaments, insbesondere mit dem Mitentscheidungsverfahren in Verbindung mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat.

### Überwindung von Krisen

Auch wenn der Integrationsprozess im Rückblick wie eine gradlinige, „glatte“ Entwicklung ohne größere Schwierigkeiten, temporäre Enttäuschungen und Umwege, also ohne „Krisen“ erscheint, kann davon keine Rede sein. Es gab immer wieder Krisen, mit denen die Gemeinschaft, also vor allem die

Mitgliedstaaten, umzugehen verstanden und die überwunden wurden, ohne den Prozess zu gefährden, in Frage zu stellen, aufs Spiel zu setzen oder gar aufzugeben.

- So ist der Integrationsprozess, den die sechs Gründerstaaten mit der Montan-Union eingeleitet und mit den Römischen Verträgen fortgesetzt haben, eine Reaktion auf unterschiedliche integrationspolitische Ziele und Strategien, wie sie sich in den Diskussionen des Europarates gezeigt hatten.
- Das Nein de Gaulles zur Einleitung eines Beitrittsprozesses mit Großbritannien und anderen europäischen Staaten 1963 bedeutete lediglich eine Verzögerung beim Vorhaben der Erweiterung der Gemeinschaft.
- Der so genannte Luxemburger Kompromiss von Anfang 1966, mit dem die Einlegung nationaler Vetos akzeptiert wurde, hat nicht zur Paralyse des Entscheidungsprozesses geführt; die Beteiligten haben vielmehr gelernt, mit dieser neuen Regel umzugehen, und die bemerkenswerte Weiterentwicklung der Gemeinschaft erfolgte bei Geltung dieses Prinzips.
- Das Scheitern des Werner-Plans zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion 1973 bedeutete, obwohl als Enttäuschung perzipiert, nicht das Ende für dieses Projekt, sondern lediglich eine zeitliche Verzögerung: über das 1978 eingerichtete Europäische Währungssystem (EWS) wurden dann ein Jahrzehnt später die Vorbereitungen für die Währungsunion erfolgreich aufgenommen.
- Der Tindemans-Bericht von 1975, der den Weg zur Realisierung des ehrgeizigen Plans, bis zum Jahr

1980 die Gesamtheit der Beziehungen in der Gemeinschaft in eine Europäische Union überzuführen, vorzeichnete, blieb zwar zunächst folgenlos; viele seiner Elemente wurden aber später wieder aktiviert und umgesetzt.

- Nachdem Anfang der 80er Jahre der Integrationsprozess zu stagnieren schien, setzte mit der Vertragsreform in der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 eine Entwicklung ein, in deren Verlauf in der Folge weitere Vertragsreformen (Maastricht und Amsterdam) zu einer deutlichen Vertiefung des Integrationsverbandes führten.
- Auf das enttäuschende Resultat des Gipfels und des Vertrags von Nizza reagierten die EU-Mitgliedstaaten mit der Absicht, kurzfristig neue Schritte zu durchgreifenden Vertragsreformen einzuleiten, was zur Einberufung des so genannten Verfassungs-Konvents und zur Ausarbeitung des Verfassungsvertrags führte.

### Erweiterung der Gemeinschaft

Zur Würdigung der Gemeinschaftsentwicklung 50 Jahre nach Abschluss der Römischen Verträge gehört die Erweiterung der Gemeinschaft. Diese hat sich von Anfang an nicht als abgeschlossener Club verstanden, sondern war ausdrücklich für neue Mitglieder offen. Mit der Aufnahme Großbritanniens (zusammen mit Dänemark und Irland) 1972/73 kam ein sicherlich „schwieriger“ Partner hinzu, was die dynamische Weiterentwicklung der Gemeinschaft indessen nicht verhindert hat. Bei der Süderweiterung um Griechenland (1981), Portugal und Spanien (1986) ging es vorrangig um die Unterstützung des Transformationsprozesses ehemals autoritärer Regime; die Gemeinschaft ist durch

die Aufnahme von erkennbar strukturschwachen neuen Mitgliedstaaten in ihrer Entwicklung ebenfalls nicht behindert worden. Bezogen auf die nach wie vor geltenden Ziele Sicherheit und Stabilität in Europa gab es zur Süderweiterung keine Alternative.

Gleiches gilt, nachdem Mitte der 90er Jahre Österreich, Finnland und Schweden dem Integrationsverband beitraten, auch für die so genannte Osterweiterung. Auch hier ging es vorrangig um die Unterstützung des Transformationsprozesses (politisches Regime und Wirtschaftssystem). Die EU erwies sich einmal mehr als Stabilitätsanker. Was die zeitliche Abfolge, also das „Tempo“ dieser Osterweiterung, bis hin zur Anfang 2007 erfolgten Aufnahme Bulgariens und Rumäniens betrifft, gab es durchaus unterschiedliche Vorstellungen; die Osterweiterung als solche war und ist ohne Alternative. Das gilt, mit Blick auf die vorrangigen Ziele Sicherheit und Stabilität in Europa, auch für die anderen Balkan-Staaten.

Anders ist es mit dem Beitrittsprozess der Türkei. In diesem Zusammenhang wird von der Gefahr einer Überdehnung der Union, letztlich einer Gefährdung des Integrationsprojekts insgesamt gesprochen. Das verweist auf die Notwendigkeit, gezielt über Wege und Möglichkeiten einer differenzierten Integration nachzudenken und entsprechende Lösungen vorzubereiten. Im Rahmen der Verträge gab es wiederholt Beispiele für eine solche Strategie, die mit dem Anliegen und Charakter der Union als Rechtsgemeinschaft ganz offensichtlich voll vereinbar war. So wurden Dänemark beim Vertrag von Maastricht Ausnahmerechte zuerkannt; nicht alle EU-Mitgliedstaaten gehören dem Euro-Raum

an, auch wenn sie die vertraglich vorgesehenen Bestimmungen erfüllen; der so genannte Schengen-Raum wurde nur von einigen Mitgliedstaaten begonnen und gilt gegenwärtig noch nicht für alle. Das Sozialprotokoll des Vertrags von Maastricht war der Weg, britischen Vorbehalten gegen die Einbeziehung der sozialen Dimension entgegenzukommen, ohne den Vertrag insgesamt zu gefährden. „Differenzierte Integration“ erlaubt abgestufte Regelungen, die den besonderen Bedingungen von Gruppen von Mitgliedstaaten oder mit der EU eng verbundenen Staaten (privilegierte Partnerschaft, Nachbarschaftspolitik) entsprechen.

### Weitere Perspektiven

Die gegenwärtige Situation der EU und des Integrationsprozesses ist neben der eben aufgeworfenen Frage nach den Grenzen der Union durch die Krise bestimmt, die im Zuge der Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrags manifest geworden ist. Im Nein einer Mehrheit der französischen und niederländischen Wählerschaft wird eine Verunsicherung angesichts der weiteren Perspektive der Entwicklung der Union und ihrer Politik erkennbar. Dabei spielen Sorgen um den eigenen sozialen Status und vor einem Verlust nationaler Identität eine wichtige Rolle. Die Verwendung der Bezeichnung „Verfassung“ für eine umfassende Vertragsrevision erweist sich immer deutlicher als kontraproduktiv und als Fehler. Der Begriff „Verfassung“ wird mit Staatlichkeit gleichgesetzt, und eine solche Entwicklung wird für die EU abgelehnt; sie wird im Übrigen auch von den Befürwortern des „Verfassungs“-Vertrags nicht angestrebt.

Notwendig ist eine Reform der Verträge, wie sie nach den Beschlüssen des Gipfels von Nizza gelten. Der Entwurf des Verfassungsvertrags enthält dabei eine Reihe von Elementen, die durchaus geeignet sind, Bedenken, die im Rahmen des Ratifikationsprozesses deutlich artikuliert wurden, entgegenzukommen und diese zu entkräften.

Das gilt beispielsweise für die Einbeziehung nationaler Parlamente in den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess, auch wenn dessen Komplexität dadurch nochmals erhöht wird. Es gilt sodann für klarere Kompetenzregeln im Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten und in diesem Zusammenhang auch um neue Verfahren bei der Anwendung und Beachtung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Nicht zuletzt geht es auch um neue Möglichkeiten zur Flexibilisierung sowie zur Steigerung der Effizienz, beispielsweise im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf dem Gebiet gemeinschaftlicher Verteidigungspolitik.

Die Krise bezüglich der Ratifizierung des Verfassungsvertrags hat im Übrigen nicht verhindert, dass einzelne Politik-Projekte – auch bedeutsamere Vorhaben – vorangetrieben und realisiert worden sind. Von einem Verlust der Handlungsfähigkeit der Union kann 50 Jahre nach Abschluss der Römischen Verträge keine Rede sein. Mit Blick auf die weitere Entwicklung der Union ist die stärkere Berücksichtigung der sozialen Dimension aber ebenso unverzichtbar wie ein systematisches Nachdenken über Formen differenzierter Integration in einer zahlenmäßig stark erweiterten und sich auch künftig noch erweiternden Union.



Wolf Schäfer

## Soll die EU zugleich erweitert und vertieft werden?

Die Römischen Verträge von 1957 haben einen vor allem ökonomisch, aber auch politisch erfolgreichen Integrationsprozeß befördert, weil er in Europa den Wohlstand vermehrt und den Frieden gefestigt hat. Dabei gilt wohl, daß die Mehrung des Wohlstands eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Friedenssicherung darstellt. Deshalb ist die Strategie richtig gewesen, zunächst über eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft durch die sukzessive Realisierung eines freiheitlichen Wirtschaftsraumes ein Wachstum des Wohlstands in den Mitgliedstaaten zu generieren, das für den Ausbau der institutionellen Infrastruktur der Gemeinschaft tragfähig genug erschien.<sup>1</sup>

Die alles in allem positive Bilanz des europäischen Integrationswerkes wird aber schon seit längerem getrübt durch eine Entwicklungsstrategie der Europäischen Union (EU), die zunehmend unklarer wird. Abgesehen davon, daß die Finalität des Integrationsprozesses nach wie vor offen ist, zeigen die europapolitischen Planer strategische Inkonsistenzen in bezug auf die Weiterentwicklung der EU. Die Frage lautet: Ist die Strategie der Erweiterung vereinbar mit einer gleichzeitigen Vertiefung der EU – und umgekehrt?

### Die Grundsatzfrage

Einerseits erweitert sich die EU seit Jahrzehnten, und es ist nicht

<sup>1</sup> Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration in den Motiven der Gründer der Europäischen Gemeinschaften vgl. Gert Nicolaysen: Das Integrationskonzept der Gründungsverträge, in: Wolf Schäfer, Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.): Das Gemeinsame Europa – Ein Weg, ein Ziel?, Baden-Baden 2007 (im Erscheinen).

erkennbar, ob bzw. welche ökonomischen, politischen, juristischen, kulturellen oder geographischen Grenzen für zukünftige Erweiterungen gezogen werden sollen. Zugleich gibt es andererseits eine augenfällige Tendenz zur institutionellen Vertiefung der EU, die sich konkret in zunehmender Zentralisierung und Harmonisierung von Politikfeldern niederschlägt und deren Grenzen ebenfalls nicht erkennbar definiert werden. Es gilt die Strategie der Erweiterung bei gleichzeitiger Vertiefung der EU, Erweiterung und Vertiefung werden also in einem *komplementären* Verhältnis gesehen. Diese Strategie muß einer grundsätzlichen Kritik unterzogen werden, denn ihr mangelt es an Konsistenz, was bedeutet, daß sie zu scheitern droht. Zu prüfen ist, ob Erweiterung und Vertiefung der EU nicht vielmehr in einem eher *substitutionalen* Verhältnis stehen, daß also mit jeder Erweiterungsrunde grundsätzlich ein Schritt zu weniger Vertiefungspotential gegangen wird. In diesem Sinne stehen Erweiterung und Vertiefung also in einem gewissen Widerspruch, einem *trade-off*.

Dieser *trade-off* ist Kernbestandteil der Theorie optimaler Größe von Staaten bzw. Integrationsräumen. Im Rahmen der EU-Erweiterungsdebatte lautet die Frage: Ist die Größe der EU gerade richtig? Oder ist die EU noch zu klein oder schon zu groß? Und damit zusammenhängend: Verträgt die gegenwärtige institutionelle Infrastruktur der EU weitere Expansionsrunden?

### Der prinzipielle Widerspruch

Der die Größe eines Integrationsraumes bestimmende *trade-off*

besteht zwischen den positiven Wohlstandseffekten großer Staaten<sup>2</sup> aufgrund zunehmender Skalenerträge bei der Produktion öffentlicher Güter und den Kosten der Heterogenität, die bei unterschiedlichen Präferenzen der Bewohner in bezug auf diese öffentlichen Güter entstehen.<sup>3</sup> Daraus folgt, daß ein solcher *trade-off* nicht existiert, wenn die Präferenzen der Bewohner vollständig homogen sind. Hätten also alle Menschen auf der Welt dieselben Präferenzen in bezug auf die öffentlichen Güter, dann wäre dementsprechend die ganze Welt der optimale Integrationsraum, weil dann die Skalenerträge ohne Heterogenitätskosten maximiert würden.<sup>4</sup> Die Erweiterung eines Integrationsraumes wäre mithin immer dann von Vorteil, wenn die hinzukommenden Bewohner dieselben Präferenzen haben wie die präferenzhomogenen Bewohner des alten Integrationsraumes.

Was zunächst die Skalenerträge betrifft, so können sie an zwei Beispielen demonstriert werden. Wenn man erstens diejenigen öffentlichen Güter in den Fokus nimmt, deren Bereitstellungskosten nicht (vollständig) mit der Populationsgröße variieren, dann sinken die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung mit zunehmender Bevölkerung, was sich in einer geringeren Pro-Kopf-Steuerbelastung niederschlägt. Zu solchen öffentlichen Gütern

<sup>2</sup> Die Größe eines Staates wird hier nicht geographisch, sondern entsprechend der Größe der Population gemessen.

<sup>3</sup> Vgl. für das Folgende auch Alberto Alesina, Enrico Spolaore: *The Size of Nations*, Cambridge, Mass., 2003.

<sup>4</sup> Dies trifft nicht zu, wenn jenseits einer bestimmten Staatengröße die Skalenerträge abnehmen, z.B. als Folge überproportional steigender Verwaltungskosten.

mit hohem Fixkostenanteil können unter anderem die Verteidigung, das Rechtssystem, die Geld- und Fiskalpolitik, Teile der öffentlichen Infrastruktur, öffentliche Kommunikationssysteme, der diplomatische Dienst usw. gezählt werden. Zudem ist die Effizienz der Besteuerung aufgrund großtechnischer Infrastruktur in großen Ländern oft höher als in kleinen.

Als zweites Beispiel sei herausgestellt, daß große Länder große Binnenmärkte repräsentieren, was bedeutet, daß sie aufgrund des damit verbundenen protektionsfreien Binnenhandels Produktivitätsvorsprünge gegenüber kleineren Ländern mit geringer Marktgröße haben. Nimmt man allein dieses Argument, so müßten große Staaten grundsätzlich reicher sein als kleine. Aber dies gilt dann nicht, wenn kleine Staaten einen hohen Offenheitsgrad besitzen, der sie in die Weltwirtschaft integriert, so daß ihre Marktgröße dann durch den Weltmarkt bestimmt wird. Bei gegebenen politischen Grenzen eines Staates werden mithin die Skalenerträge durch den Grad der Offenheit des Landes bzw. dessen Integrationsgrad in die internationale Arbeitsteilung determiniert.

Was nun die den Skalenerträgen entgegenlaufenden Heterogenitätskosten anlangt, so sind diese in großen Ländern höher als in kleinen, weil man davon ausgehen kann, daß die Verschiedenheit der Bürgerpräferenzen mit zunehmender Population steigt. Dabei basieren diese Präferenzunterschiede auf nicht-ökonomischen – kulturellen, ethnischen, sprachlichen, religiösen – und ökonomischen Faktoren – z.B. personellen und regionalen Einkommensdifferenzen.<sup>5</sup> Dies führt dazu, daß die zentrale

Produktion bestimmter öffentlicher Güter in großen Ländern den Präferenzen von relativ weniger Bewohnern entspricht als in kleinen Ländern. Deshalb ist die Zahl der unzufriedenen Bewohner gewöhnlich in großen Ländern relativ größer als in kleinen.<sup>6</sup> Die hiermit angesprochene Nichtbefriedigung von Bürgerpräferenzen und die dadurch gegebenenfalls ausgelösten Kompensationszahlungen – z.B. die Zahlungen aus den EU-Strukturfonds – repräsentieren dann in concreto die Heterogenitätskosten großer Integrationsräume.

Skalenerträge als Vorteile und Heterogenitätskosten als Nachteile sind die Basis für die theoretische Konzeption der optimalen Staatengröße.<sup>7</sup> Sie zeigt, daß unterschiedliche Institutionen zu unterschiedlichen Optima führen. So sind z.B. die Heterogenitätskosten in zentralistisch regierten Staaten höher als in Staaten mit dezentralen Politikinstitutionen, so daß zentralistische Politik eher in kleineren denn in größeren Staaten angemessen ist. Anders ausgedrückt bedeutet dies, daß zentralistische Politik um so weniger erfolgreich ist, je weniger homogen die Präferenzen der Bürger in größeren Staaten sind.

Auf die EU bezogen bedeutet das: Die Institutionen der EU, die 1957 für den relativ kleinen Integrationsraum der sechs Gründungsmitglieder mit relativ homogenen Präferenzen konzipiert worden sind, vertragen nur insofern einen

erweiterungsverursachten Heterogenitätszuwachs, als die Erweiterung zugleich entsprechend große Skalenerträge generiert. Ist Letzteres nicht in genügendem Umfang gegeben, besteht das Problem, daß die optimale Größe des Integrationsraumes überschritten wird. Die EU wird dann ineffizienter, die Funktionsfähigkeit der Institutionen erodiert mit desintegrativen Friktionen, im Durchschnitt sinkt das Wohlstandsniveau innerhalb der Gemeinschaft.

### Erweiterung *cum* Vertiefung?

Deshalb liegt das zentrale Problem in der EU-Strategie der Erweiterung bei gleichzeitiger Vertiefung, was impliziert, daß die Vertreter dieser Strategie die Skalenerträge der EU-Erweiterung offenbar höher ansetzen als die Zunahme der Heterogenitätskosten. Denn den Gemeinschaftsorganen werden – wie die Verträge von Maastricht über Amsterdam und Nizza bis zum Verfassungsvertragsentwurf dokumentieren – immer neue Kompetenzen in Politikfeldern übertragen, in denen Skalenerträge gar nicht existieren, aber die Präferenzheterogenitäten innerhalb der EU groß sind.<sup>8</sup> So postuliert die EU immer mehr Gemeinschaftszuständigkeiten unter anderem in der Sozial-, Struktur-, Umwelt-, Beschäftigungs-, Gesundheits-, Industrie-, Technologie-, Verkehrs-, Forschungs- und Bildungspolitik. Hier handelt es sich um Politikfelder, die sich (noch) fast ausschließlich im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten befinden und nach dem Subsidiaritätsprinzip, dem

<sup>5</sup> Vgl. hierzu Thomas Straubhaar, Joachim Zweynert: Wirtschaftskulturelle Faktoren in der EU-Osterweiterung, in: Wolf Schäfer, Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.), a.a.O.

<sup>6</sup> Hier liegt wohl eine der Ursachen für die weltweit zunehmenden Konflikte innerhalb großer Staaten mit ethnischen, rassischen, religiösen, sprachlichen und kulturellen Heterogenitäten, die die nationalen Zentralregierungen in Bedrängnis bringen. Deshalb läßt sich in diesem Kontext feststellen, daß Länder, die von Diktaturen regiert werden, grundsätzlich zu groß sind.

<sup>7</sup> Diese lassen sich auch auf Basis clubtheoretischer Ansätze ableiten, vgl. u.a. Luc De Benedictis, Pier Carlo Padoan: EC Enlargement to Eastern Europe. Community and National Incentives and Sectoral Resistances, Milano 1993.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu auch Alberto Alesina, Ignazio Angeloni, Ludger Schuknecht: What Does the European Union Do?, Cambridge, Mass., 2001; sowie Rolf H. Hasse: Die europäische Wirtschaftsverfassung des Konvents: Geschäftsführung ohne Auftrag und ohne Kontrolle, in: Rolf H. Hasse, Gudrun Peschutter (Hrsg.): Europäische Union. Ökonomie, Institutionen und Politik, Bern, Stuttgart, Wien 2006, S. 225-238.

grundlegenden Handlungsprinzip der EU, dort auch hingehören. Dies gilt im übrigen auch für die anvisierte EU-Grundrechteagentur.<sup>9</sup>

### Erweiterung versus Vertiefung!

Jede Erweiterung eines Integrationsraumes würde ausschließlich Skalenerträge generieren, ohne zugleich (wesentliche) Heterogenitätskosten zu verursachen, wenn es sich um eine reine Freihandelszone bzw. Zollunion handelt, denn für beide ist die optimale Größe dann die ganze Welt.<sup>10</sup> Mit zunehmender institutioneller Vertiefung wird wegen der damit generierten Heterogenitätskosten der optimale Integrationsraum folglich kleiner. Dies impliziert, daß mit der Erweiterung des Integrationsraumes prinzipiell nicht eine institutionelle Vertiefung in Form von Zentralisierung und Harmonisierung – einschließlich zunehmender Umverteilung als institutionelle Ausprägung steigender Heterogenitätskosten – angesagt ist, sondern das genaue Gegenteil: Dezentralisierung und Diversifizierung, die die erweiterungsbedingten Heterogenitätskosten institutionell absenken. Also sollte die Devise sein: Erweiterung versus Vertiefung. Das bedeutet dann, daß dem Subsidiaritätsprinzip in der EU verstärkt Geltung verschafft wird. Man kann deshalb auch sagen, daß die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips um so

wichtiger wird, je mehr sich ein Integrationsraum mit der Folge steigender Präferenzheterogenitäten erweitert. Für die Erweiterungsstrategie der EU erscheint dieser Zusammenhang wichtig, obwohl die EU durch ihre simultane Vertiefungsstrategie der Zentralisierung offenbart, daß sie dem Subsidiaritätsprinzip *de facto* zunehmend entgegenwirkt.

### Das Subsidiaritätsprinzip

Die Vertiefungsstrategie der EU steht folglich nicht im Einklang mit dem Prinzip der Subsidiarität, das seit Maastricht zum allgemeinen Handlungsprinzip innerhalb der EU erklärt worden ist. In der EU bezieht sich das Subsidiaritätsprinzip speziell auf die Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu denen der Gemeinschaft, wobei es bisher über einen appellativen Charakter nicht wesentlich hinausgekommen ist. Es impliziert grundsätzlich eine Zuständigkeitsvermutung erstens zugunsten der privaten gegenüber der staatlichen Ebene und zweitens zugunsten der niedrigeren gegenüber der höheren Staatsebene. Dies bedeutet, daß die staatliche Allokationsaufgabe darin besteht, Anreize für die effiziente privatwirtschaftliche Produktion von Gütern zu geben und im Falle reiner öffentlicher Güter diese in größtmöglicher Übereinstimmung mit den Bürgerpräferenzen anzubieten.<sup>11</sup>

Als Beispiel für ein reines öffentliches Gut innerhalb der gesamten EU sei die Realisierung des Binnenmarktes mit den vier Freiheiten der Bewegung von Menschen, Kapital, Gütern und Dienstleistungen genannt. Sie ist konstitutiv eine Gemeinschaftsaufgabe, der

gegenüber nationale oder auch regionale Präferenzheterogenitäten innerhalb der EU-Mitglieder nicht existieren können, weil die EU-Mitgliedschaft die Akzeptanz des Binnenmarktprogramms als reines EU-öffentliches Gut geradezu voraussetzt.<sup>12</sup>

Die dem Subsidiaritätsprinzip inhärente Vorliebe für dezentrale Aufgabenzuweisung speist sich aus dem Ziel der größtmöglichen Befriedigung der Bürgerpräferenzen, und das heißt: Je heterogener diese sind, desto weniger können homogene öffentliche Leistungen zentraler Instanzen dieser Heterogenität gerecht werden. Die Versorgung mit öffentlichen Leistungen ist vielmehr an den unterschiedlichen Nutzern auszurichten, die dann auch für deren Finanzierung sorgen müssen. Also bedeutet Erweiterung versus Vertiefung der EU zugleich Erweiterung *cum* Subsidiarität.

Eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips liegt zudem in einer institutionellen Verankerung von Exit-Optionen für Staaten und Regionen in der EU, indem Sezession und *opting-out* legalisiert werden. Dann ist es möglich, daß Staaten und Regionen sich bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Vertiefungsstrategie an bestimmten vergemeinschafteten Politikfeldern legal nicht mehr beteiligen, sondern diese selbst übernehmen. Im Extremfall sollte sogar der legalisierte Austritt aus der EU ermöglicht werden.<sup>13</sup> Der Widerspruch zwischen Erweiterung und Vertiefung mag sich dann

<sup>9</sup> Aus ökonomischer Sicht sind Grundrechte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – bis auf einige Grundvoraussetzungen für ein friedliches und freiheitliches Zusammenleben – in einer heterogenen Welt nicht einheitlich zu definieren. Deshalb gehören sie prinzipiell weder in eine EU-weit verbindliche Grundrechte-Charta, noch in die EU-Verfassung, sondern in die jeweiligen nationalen Verfassungen. Vgl. hierzu auch Charles B. Blankart: Warum ist die Europäische Verfassung so bürgerfern?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 31 (2005), S. 45-54.

<sup>10</sup> Dies unterstellt natürlich, daß Präferenzhomogenitäten in bezug auf die Realisierung von Freihandel existieren. Das liegt aber nahe, weil durch Freihandel prinzipiell alle Staaten und deren Bürger profitieren.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu grundlegend James Buchanan: Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, Vol. 40 (1950), S. 583-599; Wolf Schäfer: Overlapping Integration Areas, in: Franz Peter Lang, Renate Ohr (Hrsg.): International Economic Integration, Heidelberg 1995, S. 49-64.

<sup>12</sup> Dementsprechend ist es Sache der Kommission, die in den Mitgliedsländern notwendige Liberalisierung der Märkte durchzusetzen, was sie in den letzten Jahren sichtbar und richtungsweisend getan hat.

<sup>13</sup> Vgl. auch Wolf Schäfer: Withdrawal Legitimized? On the Proposal by the Constitutional Convention for the Right of Secession from the EU, in: INTERECONOMICS, Vol. 38 (2006), H. 5, S. 182-185.

in der Wahrnehmung von Exit-Optionen dokumentieren. Zu betonen ist dabei, daß der Austritt aus dem freihändlerischen Integrationsraum EU für die Austretenden um so weniger Opportunitätskosten verursacht, je mehr die Weltmärkte außerhalb der EU in einer sich zunehmend globalisierenden Welt liberalisiert sind. Die Globalisierung fördert mithin – insbesondere für kleinere Staaten, die aufgrund ihrer geringen eigenen Marktgröße auf große Freihandelsmärkte außerhalb ihrer Grenzen angewiesen sind – die Sezessionspotentiale in heterogenen Integrationsräumen. Man kann auch sagen, daß Globalisierung und Freihandel den Druck auf die EU erhöhen, ihre Heterogenitätskosten zu senken und ihre Skalenerträge zu erhöhen, wenn sie das Potential an Sezessionsneigungen reduzieren will.

Deshalb gilt, daß der *trade-off* zwischen Skalenerträgen und Heterogenitätskosten eines Integrationsraumes durch das internationale Handelsregime beeinflußt wird: Mit zunehmendem Freihandel in der Welt werden auch kleinere Staaten und Regionen außerhalb der EU ökonomisch lebensfähiger, deshalb kann es für sie immer lohnender werden, durch Sezession die politische Unabhängigkeit anzustreben. Dann partizipieren sie an hohen Skalenerträgen und reduzieren zugleich ihre Heterogenitätskosten. In diesem Sinne ist ein Prozeß der ökonomischen Integration bei gleichzeitiger politischer Desintegration durchaus wahrscheinlich.

### Institutionelle Konsequenzen

Das hat Konsequenzen in bezug auf die zukünftige Struktur der Gemeinschaft: Soll die EU ein Bundesstaat oder ein Staatenbund werden oder im gegenwärtigen

Status als Staatenverbund verbleiben? Oder sollte sie sich institutionell sogar wieder stärker in Richtung ursprünglicher Zollunion entwickeln, also der primär tragenden Wohlstandsbasis ihres institutionellen Überbaus?

Betrachten wir die drei Gemeinschaftsorgane der EU: Europäischer Rat, Parlament und Kommission. Ein Parlament ist das tragende Entscheidungsgremium eines Bundesstaates, während der Rat den Ort der Entscheidungen für einen Staatenbund repräsentiert. Der Status, daß in der EU parallel beide Institutionen Entscheidungskompetenzen besitzen, ist vom deutschen Verfassungsgericht als institutionelle Mischform eines Staatenverbundes bezeichnet worden. Diese Mischform garantiert keine Konsistenz in den Entscheidungsergebnissen, ganz im Gegenteil: Sie generiert eher mehr als weniger widersprüchliche Ergebnisse, weil die Interessen der jeweiligen Entscheidungsträger in Parlament und Rat divergieren.<sup>14</sup> So stimmt es wohl, daß die Mitglieder des EU-Parlaments eine Stärkung zentraler Handlungskompetenzen der EU im Sinne eines Bundesstaates befördern, während die Ratsmitglieder eher an der Durchsetzung nationaler Interessen interessiert sind, also im Sinne eines Staatenbundes agieren.<sup>15</sup> Die parlamentarischen

<sup>14</sup> Vgl. hierzu auch Charles B. Blankart, Dennis C. Mueller: Welche Aspekte sollten in einer Verfassung der EU berücksichtigt werden und welche nicht?, in: ifo Schnelldienst, Jg. 56 (2003), H. 6, S. 9-11.

<sup>15</sup> Allerdings gibt es auch die bekannte Strategie nationaler Ministerien bzw. Regierungen, politische Vorhaben, die national nicht durchsetzbar sind, über die Kommission zu befördern und letztlich durch den Rat beschließen zu lassen. Auf die damit verbundene Gefährdung der parlamentarischen Demokratie in den Mitgliedstaaten verweisen z.B. Roman Herzog, Lüder Gerken: Die Europäische Union gefährdet die parlamentarische Demokratie in Deutschland, in: Welt am Sonntag, 14.1.2007, S. 8-9.

Entscheidungen nach dem Bundesstaatsprinzip widersprechen dann oft genug den intergouvernementalen nach dem Staatenbundsprinzip, was zu Widersprüchen führen und Politikblockaden nach sich ziehen kann. Die Kommission ist dann die Institution, in der sich diese Widersprüche politikmächtig bündeln.

Was bedeutet diese institutionelle Mischform für die Strategie der Erweiterung bzw. Vertiefung der EU oder gar für beide simultan? Da jede Erweiterung die Heterogenitätskosten der Gemeinschaft erhöht, impliziert sie einen Schritt in die Gegenrichtung eines Bundesstaates, sie betont mithin die Entwicklungsrichtung hin zum Staatenbund (oder einer noch weniger vertieften Integrationsstufe). Das bedeutet, daß die Entscheidungskompetenzen des EU-Parlaments geschwächt und die des Rates gestärkt werden müßten.<sup>16</sup>

Umgekehrtes gilt nur für den Fall, daß die mit der Erweiterung verbundenen Skalenerträge die Heterogenitätskosten überkompensieren, weil es sich bei der Erweiterung um Staaten handelt, deren Populationen sich durch Präferenzen auszeichnen, die annähernd homogen zu denen in der EU sind. Dieser Fall ist allerdings spätestens mit der Osterweiterung der EU zunehmend irrelevant geworden,<sup>17</sup> und dies gilt erst recht für die in der Debatte stehenden weiteren EU-Osterweiterungen, z.B. um die

<sup>16</sup> So auch der Vorschlag der European Constitutional Group, vgl. Peter Bernholz, Friedrich Schneider, Roland Vaubel u.a.: An alternative constitutional treaty for the European Union, in: Public Choice, Vol. 41 (2004), S. 451-468.

<sup>17</sup> Dies gilt nicht für Staaten wie Norwegen, die Schweiz oder Liechtenstein, falls sie der EU überhaupt beitreten wollten.

Länder des Balkan, die Ukraine sowie die Türkei.<sup>18</sup>

Im Gegensatz zur Erweiterung impliziert die Vertiefungsstrategie institutionell einen Schritt in Richtung Bundesstaat mit der notwendigen Konsequenz einer Stärkung des Parlaments und einer entsprechenden Schwächung des Rats. Hier zeigt sich, daß der *trade-off*

<sup>18</sup> Da die Türkei bereits in hohem Maße freihändlerischen Zugang zum EU-Binnenmarkt hat, würde ein Vollbeitritt der Türkei nur noch relativ geringe zusätzliche Skalenerträge generieren, aufgrund der starken – vor allem kulturell-politisch-religiös bedingten – Präferenzunterschiede aber wohl hohe Heterogenitätskosten für die EU erzeugen. Hier liegt vermutlich die Argumentationsbasis derjenigen, die für die Türkei anstelle einer Vollmitgliedschaft eine „privilegierte Partnerschaft“ empfehlen, bei der die Skalenerträge genutzt, aber die Heterogenitätskosten weitgehend vermieden werden sollen.

zwischen Erweiterung und Vertiefung auf institutioneller Ebene zu inkonsistenten Konsequenzen führt. Derartige Inkonsistenzen verstärken die Unklarheit in der Ausrichtung der EU-Entwicklungsstrategie. Im Endeffekt muß gesehen werden, daß eine Strategie anhaltender Erweiterungen der EU eine zunehmende Dezentralisierung, also das Gegenteil von Vertiefung, in den Handlungskompetenzen innerhalb der Gemeinschaft erfordert.

Die Entwicklung mag dann auf lange Sicht in eine Richtung gehen, die sich zunehmend auf den Ausbau der wohlstandsmehrenden ökonomischen Basis der vier Freiheiten des Binnenmarkts konzentriert<sup>19</sup> und immer weniger auf

den des politisch-institutionellen Überbaus der Gemeinschaft. Dann würden alle Erweiterungen der EU per saldo mehr Wohlfahrtsgewinne durch Skalenerträge generieren als Wohlfahrtsverluste durch Heterogenitätskosten. Es wäre eine Entwicklungsrichtung hin zu einem dem Subsidiaritätsprinzip Bahn brechenden freihändlerischen Integrationsraum der überlappenden konkurrierenden Jurisdiktionen. Zudem scheint es, daß die Mechanismen der Globalisierung eine solche Entwicklung befördern, wenn nicht sogar langfristig erzwingen.

<sup>19</sup> Vgl. in diesem Sinne auch Hermann Lübke: Die Europäische Union – Staatenverbund zwischen Regionalisierung und Globalisierung, in: Wolf Schäfer, Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.), a.a.O.

---

Roland Vaubel

## Die politisch-ökonomischen Ursachen der Zentralisierungsdynamik

---

Jean Monnet hat das sich selbst verstärkende Wachstum der europäischen Institutionen richtig vorausgesagt – allerdings aus den falschen Gründen. Er meinte, die Integration in wirtschaftlichen Teilbereichen wie Kohle und Stahl werde „spillovers“ in andere Teilbereiche auslösen, die dann auch vergemeinschaftet werden müssten und vergemeinschaftet würden. Solche „Sachzwänge“ würden zu einem immer engeren Zusammenschluss führen.

Tatsächlich gibt es für diese funktionalistische Erklärung kaum Belege. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde nicht gegründet, um die Montanunion abzustützen. Selbst Euratom

(1957) war nicht ein „spillover“ der Integration beim Energieträger Kohle, sondern ein technologisches und politisches Projekt. Es war auch weder damals noch in der Folgezeit so, dass die Beseitigung von Verzerrungen in einem Markt im nächsten Schritt die Beseitigung von Verzerrungen in anderen Märkten notwendig gemacht oder nahegelegt hätte, wie der Ökonom mit Blick auf die Theorie des Zweitbesten meinen könnte. Die Zentralisierungsdynamik ist nicht in erster Linie funktionalistisch, sondern politisch-ökonomisch zu erklären.

### Politisch-ökonomische Dynamik

Dennoch bestanden natürlich Zusammenhänge zwischen den einzelnen Integrationsschritten.

Der erste war einfach die „Gemeinschaftsmethode“, die – einmal akzeptiert und eingeübt – wie selbstverständlich auf immer neue Bereiche angewandt werden konnte. Das Wissen um die Gemeinschaftsmethode beruhte auf „sunk costs“ (historischen Fixkosten), die nur einmal – am Anfang – zu tragen waren.

Zweitens folgte ein Schritt dem anderen, weil die Gründung und das Wachstum jeder internationalen Organisation das politische Gleichgewicht verändert. Ist die Organisation erst einmal da, so macht sie ihren Einfluss geltend, um ihre Macht zu erhalten und auszuweiten. Politische und ökonomische Schocks, die früher folgenlos ge-

blieben wären, werden nun zum Anlass, der internationalen Organisation zusätzliche Machtmittel in die Hand zu geben. Diese versetzen sie in die Lage, beim nächsten Schock noch mehr Zuständigkeiten zu erlangen usw. Geht die Nachfrage nach den Leistungen der Organisation dagegen zurück, so wirft sie ihr ganzes politisches Gewicht in die Waagschale, um ihren Besitzstand zu verteidigen. Deshalb wächst eine solche Organisation, selbst wenn die Nachfrage nach ihren Leistungen nur um einen konstanten Mittelwert schwankt.<sup>1</sup> Sie schaukelt sich hoch. Aus dem gleichen Grund ist es leichter, eine Organisation am Leben zu erhalten, als sie zu gründen, und leichter sie zu gründen, als sie wieder abzuschaffen.

Schließlich hingen die Integrationschritte oft zusammen, weil sie Teil eines Verhandlungspakets waren und die Summe der Verteilungseffekte alle Beteiligten zufrieden stellen musste. Schon bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde – wahrscheinlich unzutreffend – von der französischen Regierung argumentiert, der Gemeinsame Markt werde vor allem der deutschen Industrie nützen, so dass zum Ausgleich auch die Subventionierung der Landwirtschaft, die Entwicklungshilfe und die sozialpolitische Regulierung vergemeinschaftet werden müsse, was vor allem im französischen Interesse war. Nach dem Beitritt Großbritanniens wurde 1975 auf Drängen der britischen Labour-Regierung die europäische Regionalpolitik hin-

<sup>1</sup> Eine formale Darstellung enthält R. Vaubel: *The Political Economy of Centralization and the European Union*, in: *Public Choice*, 81, 1994, S. 158 f. Der Grundgedanke, dass das Wachstum einer Organisation positiv von ihrer Größe abhängt, findet sich auch bei Parkinson (1958), Sam Beer (1973), Mancur Olson (1982) und Dennis Mueller (1987) – vgl. die Quellenangaben in meinem Aufsatz.

zugefügt, um die britische Nettozahlerposition zu verringern. Nach der Süderweiterung stimmten die „poor four“ (Spanien, Portugal, Griechenland und Irland) dem Binnenmarkt-Projekt der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) nur unter der Bedingung zu, dass die Strukturfonds bis 1990 real verdoppelt würden. 1991 akzeptierten Spanien und seine Bundesgenossen das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht nur um den Preis eines zusätzlichen Kohäsionsfonds. Nur ein einziges Mal gelang es, nationale Vetopositionen durch Umverteilungsmaßnahmen auszuräumen, ohne dass die Gemeinschaftsausgaben erhöht wurden: als Margret Thatcher 1984 in Fontainebleau ihren Britenrabatt erstritt.

Die Dynamik der europäischen Integration beruht jedoch nicht nur auf solchen politisch-ökonomischen Interdependenzen zwischen den verschiedenen Maßnahmen, wie sie in jeder internationalen Organisation zu erwarten sind. Viel wichtiger sind die besonderen Antriebskräfte, die auf spezifische Merkmale der europäischen Institutionen zurückzuführen sind.

#### Initiativmonopol

Das erste ist das Initiativmonopol der Europäischen Kommission. Ohne einen Vorschlag der Kommission kann es keine europäische Gesetzgebung geben. Rat und Parlament dürfen die Kommission zwar seit 1993 auffordern, zu diesem oder jenem Thema einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, aber die Kommission ist – wie sie bereits 1995 klargestellt hat – nicht verpflichtet, solchen Aufforderungen nachzukommen. Als europäische Exekutive ist sie daran interessiert, die Politik auf europäischer Ebene zu zentralisieren. Sie macht daher in der Regel nur dann einen Vorschlag, wenn die

zu erwartende Gesetzgebung ihre Macht nicht schmälert, sondern erweitert. Deshalb ist die europäische Gesetzgebung eine Einbahnstraße in Richtung Zentralisierung.

#### Richter als „Motoren“

Zweitens wird die Zentralisierung Europas vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorangetrieben. Er wird deshalb oft als „Motor der Integration“ bezeichnet. Er beschränkt sich nicht auf die Auslegung des Rechts, sondern betreibt gezielt dessen Fortbildung. Die europäischen Richter kommen normalerweise nicht aus den höchsten Gerichten der Mitgliedstaaten. Die meisten sind Professoren, ehemalige Ministerialbeamte oder Politiker, die noch nicht einmal richterliche Erfahrung besitzen. Sie sind es nicht gewohnt, das Recht nur zu interpretieren – sie wollen es ändern. Die Richter eines Unionsgerichts sind daran interessiert, dass die Union möglichst weitreichende Befugnisse erhält, denn damit wächst auch ihre eigene Entscheidungsmacht. Sie werden daher bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten eher die Unionsorgane begünstigen.

Eine ökonometrische Untersuchung hat gezeigt, dass von allen herangezogenen Verfassungsvariablen das Alter des Verfassungsgerichts und seine Unabhängigkeit am besten geeignet sind, die Zentralisierung der Staatsausgaben in Bundesstaaten zu erklären.<sup>2</sup> Auch die juristische Literatur weist für zahlreiche Bundesstaaten (z.B. für die USA, Australien, Österreich, Indien, in der Nachkriegszeit auch für Kanada und Westdeutschland) nach, dass die Verfassungsge-

<sup>2</sup> Vgl. R. Vaubel: *Constitutional Safeguards against Centralization in Federal States: An International Cross-section Analysis*, in: *Constitutional Political Economy*, 7, 1996, S. 79-102.

richte den Zentralisierungsprozess unterstützt oder zumindest stillschweigend geduldet haben.

In der Europäischen Union besteht das spezielle Problem, dass die Mitgliedstaaten die zentralisierende Rechtsauslegung des EuGH oft nur durch eine einstimmige Änderung der europäischen Verträge aufheben könnten, während der EuGH mit einfacher Mehrheit entscheidet. Anders ausgedrückt: die Mehrheit der EuGH-Richter kann machen, was sie will, wenn sie dabei nur von einer einzigen nationalen Regierung unterstützt wird.

### **Exekutiv-Föderalismus**

Die dritte Besonderheit besteht darin, dass die nationalen Regierungen stärker an der europäischen Zentralisierung interessiert sind als die nationalen Parlamente. Die Europäische Union tendiert zum Exekutivföderalismus. Denn die Regierungen wirken anders als die Parlamente (über den Rat) an der europäischen Gesetzgebung mit. Außerdem entscheiden die Regierungen darüber, welche Vertragsänderungen die Parlamente ratifizieren dürfen, denn der „Agenda Setter“ ist die Regierungskonferenz. Die Parlamente können nicht aus eigener Kraft die Verträge ändern. Sie sind insofern nicht mehr Herren der Verträge. Was ihnen bleibt, ist die Drohung, ihre Regierung abzuwählen. Aber dazu wird es nicht so leicht kommen.

### **Vermeidung parlamentarischer Kontrolle**

Als viertes Spezifikum ist zu nennen, dass die parlamentarische Kontrolle schon immer auf Unionsebene schwächer war als innerhalb der Mitgliedstaaten. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza haben die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments zwar gestärkt, aber es gibt immer noch zahlreiche Rechts-

materien, die der Rat ohne Zustimmung des Europa-Parlaments regeln kann. Auch ein Großteil der Ausgaben – die so genannten „obligatorischen“ Ausgaben der Union – werden ohne Zustimmung des Parlaments vom Rat beschlossen. Da die parlamentarische Kontrolle auf der europäischen Ebene so schwach ist, haben die Regierungen einen starken Anreiz, ihre Maßnahmen nicht auf nationaler, sondern auf europäischer Ebene zu treffen.

Ein besonders deutliches Beispiel war die Mehrwertsteuerrichtlinie vom Oktober 1992, die zum ersten Mal einen europäischen Mindeststeuersatz – 15% – festlegte. Da der Mehrwertsteuersatz in drei Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – vorher unter 15% gelegen hatte, musste er erhöht werden. Das war von den Regierungen dieser Länder auch gewollt, denn der Rat musste einstimmig beschließen. In Deutschland hatte die Regierung Anfang 1992 feststellen müssen, dass das Parlament der Steuererhöhung nicht zustimmen würde. Auf europäischer Ebene war keine parlamentarische Zustimmung notwendig.

### **Weniger Ausweichmöglichkeiten**

Fünftens sind die nationalstaatlichen Entscheidungsträger (Regierung, Bürokratie und Parlamentsmehrheit) daran interessiert, Kompetenzen auf die europäische Ebene zu verlagern, um die Ausweichmöglichkeiten der Bürger einzuschränken. Solche internationalen Staatenkartelle sind vor allem in der Steuerpolitik und bei den staatlichen Regulierungen – d.h. Eingriffen in die Vertragsfreiheit – zu erwarten.

Wenn die Besteuerung oder Regulierung nur in einem einzigen Land verschärft würde, müssten die Urheber damit rechnen, mobi-

le Produktionsfaktoren an andere Länder zu verlieren. Der Wettbewerb um die mobilen Ressourcen würde ihre Besteuerungs- und Regulierungsmacht begrenzen. Deshalb sind sie daran interessiert, ihre Steuerpolitik und ihre Regulierungen auf europäischer Ebene abzustimmen und zu vereinheitlichen.

Die nationalstaatlichen Entscheidungsträger sind umso eher dazu bereit und daran interessiert, ihre Steuern und Regulierungen zu vereinheitlichen, je mobiler die Produktionsfaktoren werden. Es ist kein Zufall, dass die Einheitliche Europäische Akte (1986) nicht nur das Binnenmarktprojekt vorantrieb, sondern gleichzeitig europaweite Regulierungen (auch am Arbeitsmarkt) erleichterte und dass kurz darauf das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht geschlossen wurde, welches den Bereich der europäischen Arbeitsmarktregulierung erheblich erweiterte.

Da die Marktintegration die nationalstaatlichen Entscheidungsträger in die politische Integration treibt, haben Kommission, EuGH und Europäisches Parlament – ganz abgesehen von ihrem Auftrag – ein eigennütziges Interesse daran, den Handel, den Kapitalverkehr und die Migration zwischen den Mitgliedstaaten zu liberalisieren. Die Zentralisierungsdynamik ist daher auch dadurch zu erklären, dass die europäischen Institutionen für beides – die Politik- und die Marktintegration – zuständig sind.

### **Weniger Vergleichsmöglichkeiten**

Die nationalstaatlichen Entscheidungsträger sind sechstens daran interessiert, die internationalen Vergleichsmöglichkeiten ihrer Wähler zu beschränken. Sie befürchten nicht nur Abwanderung, sondern Abwahl. „Performance“-

Vergleiche mit anderen Staaten setzen sie unter Wettbewerbsdruck („yardstick competition“). Durch europaweite Besteuerungs- und Regulierungskartelle können sie sich diesem Druck entziehen. Da der technische Fortschritt die Informationskosten stark gesenkt hat, ist dieses Bedürfnis immer drängender geworden. Die Europäische Kommission hat auch hier ihre Chance erkannt und das Instrument der Peer-Group-Vergleiche – die „Methode der offenen Koordinierung“ – entwickelt. Die nationalen Regierungen können daran nicht interessiert sein, aber es fällt ihnen schwer etwas dagegen einzuwenden. Da sie sich dem Wettbewerbsdruck entziehen wollen, folgt der „offenen“ Koordinierung bald die „geschlossene“ – das von der Kommission verwaltete Politikerkartell.

#### „Raising Rivals' Costs“

Eine zunehmend wichtige Ursache der Zentralisierungsdynamik ist siebtens die so genannte „strategy of raising rivals' costs“. Sie kommt nur dort in Frage, wo der Rat mit (einfacher oder qualifizierter) Mehrheit entscheiden kann. Das ist bei vielen Regulierungen und einigen Abgaben, aber nicht im Bereich der Besteuerung möglich. Die Regierungen der Mitgliedstaaten, in denen die Regulierungen besonders restriktiv und die Abgaben besonders hoch sind, haben ein Interesse daran, ihr Regulierungs- und Abgabenniveau per Mehrheitsentscheidung auch den anderen Mitgliedstaaten aufzuzwingen. Denn die Mehrheit kann auf diese Weise ihre Wettbewerbsfähigkeit zu Lasten der Minderheit verbessern. Wenn das Regulierungs- und Abgabenniveau der Mehrheit zuvor durch den Staatenwettbewerb in Schach gehalten wurde, führt die „strategy of raising rivals' costs“ zugleich zu einem höheren Regulierungs- und

Abgabenniveau in den Ländern der Mehrheitskoalition. Dieses schreiben sie auch der Minderheit vor.

Aus der Geschichte der Bundesstaaten – zum Beispiel der USA, aber auch des wilhelminischen Kaiserreichs – sind zahlreiche Beispiele der „strategy of raising rivals' costs“ bekannt.<sup>3</sup> Unter den europäischen Regulierungen sind vor allem die Arbeitszeitrichtlinie, die Betriebsräterrichtlinie und die geplante, aber jetzt vertagte Zeitarbeitsrichtlinie zu nennen.<sup>4</sup> In allen diesen Fällen war Einstimmigkeit nicht zu erzielen.

Nicht selten stimmte aber auch die Minderheit zum Schluss zu, weil sie die Entscheidung doch nicht verhindern konnte und die Mehrheit nicht unnötig verprellen wollte. Ein gutes Beispiel ist die Folgerechtsrichtlinie (2001). Sie verpflichtet den Kunsthandel, eine Abgabe an die Künstler und ihre Erben zu zahlen. In einer Mehrheit der Mitgliedstaaten – darunter Frankreich und Deutschland – war eine solche Abgabe schon lange üblich, in Großbritannien nicht. Die Regierung Blair bekämpfte den Richtlinienvorschlag zunächst, aber es gelang ihr nicht, genug Bundesgenossen für eine Sperrminorität zu finden, und zum Schluss stimmte sie zu.

Ob es sich um ein Politikerkartell oder die „strategy of raising rivals' costs“ handelt, kann man daher nicht daran erkennen, ob die Entscheidung einstimmig oder mit

Mehrheit getroffen wurde. In der Literatur besteht Einigkeit, dass viele der etwa 40 europäischen Arbeitsmarktregulierungen, die in den letzten zwanzig Jahren eingeführt worden sind, nicht einstimmig beschlossen worden wären, wenn nicht die Einheitliche Europäische Akte und das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht erheblichen Spielraum für sozialpolitische Mehrheitsentscheidungen geschaffen hätten.

#### Unabhängige nationale Institutionen sind schutzlos

Achtens spielte eine wichtige Rolle, dass die nationalen Regierungen keine großen Hemmungen haben, die Kompetenzen unabhängiger nationaler Institutionen, die sie ja sowieso nicht kontrollieren, an die europäischen Institutionen abzutreten – insbesondere dann, wenn im Gegenzug dafür auf anderen Gebieten Vorteile zu erlangen sind. Das bekannteste Beispiel war die Preisgabe der autonomen deutschen Zentralbank. Der Außenminister und dann auch der Bundeskanzler erhofften sich als Gegenleistung eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik, in der die deutsche Regierung eine gewichtige Rolle spielen würde.<sup>5</sup> Dass dies in Maastricht nicht gelang, lag daran, dass am 9. November 1989 unerwartet die Mauer fiel und der französische Staatspräsident als Gegenleistung für seine Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung (den Einstieg in) die europäische Währungsunion

<sup>3</sup> Vgl. R. Vaubel: Federation with Majority Decisions: Economic Lessons from the History of the United States, Germany and the European Union, in: Economic Affairs, 24, 2004, S. 53-59.

<sup>4</sup> Weitere Beispiele finden sich in R. Vaubel: Die Politische Ökonomie der sozialpolitischen Regulierung in der Europäischen Union, in: Klaus Heine, Wolfgang Kerber (Hrsg.): Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, in: Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 83, Stuttgart 2007, 237-260.

<sup>5</sup> „Genscher ... wanted to change the perception of Germany as an economic giant but a political pygmy ... Genscher was prepared to offer France the bait of a diminution of German national sovereignty in monetary policy, an area that did not interest him a good deal, in order to increase Germany's diplomatic weight.“ Vgl. Bernard Conolly: The Rotten Heart of Europe, London, Boston 1995, S. 73 f.



forderte.<sup>6</sup> Das Tauschobjekt Bundesbank musste für einen anderen Zweck eingesetzt werden, als es Genscher und Kohl 1988 geplant hatten.

Eine andere unabhängige deutsche Institution, deren Kompetenzverluste ins Auge springen, ist das Bundeskartellamt. Der Europäischen Kommission wurde nicht nur die Zuständigkeit für zwischenstaatliche Kartelle und Fusionen zugestanden (wie es z.B. die European Constitutional Group vorsieht<sup>7</sup>), sondern auch für Kartelle, Fusionen und den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung innerhalb einzelner Mitgliedstaaten, soweit diese Wettbewerbsbeschränkungen dazu führen können, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Es ist klar, dass das Machtstreben der Kommission damit in der Praxis nicht wirksam begrenzt werden kann. Die Zuständigkeit der Kommission für die Fusionskontrolle, die ja im Vertrag nicht vorgesehen war und ist, beruht übrigens auf einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (1973) und wurde erst nach hinhaltendem Widerstand verschiedener deutscher liberaler Wirtschaftsminister im Dezember 1989 – wahrscheinlich als zusätzlicher Preis der Wiedervereinigung<sup>8</sup> – durch die Fusionskontrollverordnung kodifiziert.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu R. Vaubel: Geschichtsforschungen, in: Kredit und Kapital, 35, 2002, S. 460-470.

<sup>7</sup> Peter Bernholz et al.: An Alternative Constitutional Treaty for the European Union, in: Public Choice, 91, 2004, S. 451-468, Art. 6 (iii).

<sup>8</sup> Horst Teltschik – damals Kohls außenpolitischer Berater – äußert dazu Anfang Dezember 1989, „im übrigen befinde sich die Bundesregierung jetzt in der Lage, praktisch jeder französischen Initiative für Europa zustimmen zu müssen“ (329 Tage. Innenansichten der Einigung, Berlin 1991, S. 61).

Als letzte unabhängige Institution, die erstaunlich viele Federn lassen musste, sei die nationale Gerichtsbarkeit bis hin zum Verfassungsgericht genannt. Das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen Urteilen versucht, dem Machtstreben des Europäischen Gerichtshofs Einhalt zu gebieten. Von der Politik erhielt es dabei kaum Unterstützung.

### Die Rolle der Interessengruppen

Schließlich geben die Regierungen am bereitwilligsten solche Zuständigkeiten ab, die sie als „schmutzige Arbeit“ betrachten. Es sind dies Maßnahmen, die sie für notwendig halten, um die Unterstützung bestimmter Interessengruppen zu gewinnen, für die sie aber nicht gerne in der Öffentlichkeit die Verantwortung übernehmen, weil die Kosten auch von anderen Anhängern ihrer Koalition getragen werden müssen. Wichtige Beispiele sind die europäische Agrarpolitik und die protektionistische Außenhandelspolitik – vor allem die so genannte „Anti-Dumping-Politik“.

Aber auch die Interessengruppen sind in ihrer Mehrzahl an der politischen Integration interessiert, denn die Zentralisierung erhöht die Informationskosten und verringert die Informationsanreize des einzelnen Wählers. Dies gilt natürlich nur für Interessengruppen, die homogen genug sind, um sich auf europäischer Ebene zusammenschließen zu können, aber davon gibt es viele.

Ein Zentralisierungsinteresse der homogenen Interessengruppen ist in allen internationalen Organisationen und auch innerhalb von Bundesstaaten zu beobachten. In der Europäischen Union ist es jedoch besonders ausgeprägt, weil Bürokratien lobbyanfälliger sind

als Politiker, die wiedergewählt werden wollen.<sup>9</sup> Das europäische Demokratiedefizit kommt den Interessengruppen daher gelegen, und ihr Zentralisierungsinteresse macht sie zu natürlichen Bundesgenossen der europäischen Bürokratie. Zum Beispiel zahlt die Kommission jährlich mehr als 6 Mio. Euro an Nicht-Regierungsorganisationen im Umweltbereich (2004). Eine einschlägige Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass der Einfluss der Interessengruppen auf der Ebene der Europäischen Union größer ist als in jedem einzelnen Mitgliedstaat.<sup>10</sup>

### Europa der Bürger?

Die Politische Ökonomie erklärt nicht alles. Die Europäische Union würde es auch geben, wenn die hier analysierten Ursachen der Zentralisierungsdynamik nicht zum Tragen gekommen wären. Die Integration der Märkte ist effizient. Auch ein gewisses Maß an politischer Integration wird zu Recht von einer breiten Mehrheit der Bürger gewünscht. Aber die Europäische Union würde heute ganz anders aussehen, wenn die Institutionen nicht zunehmend eine Eigendynamik entwickelt hätten. Meinungsumfragen und Volksabstimmungen belegen mit großer Regelmäßigkeit, dass der „immer engere“ Zusammenschluss Europas ein Projekt der politischen Machteliten ist, das die meisten Bürger nicht wollen. Die Politische Ökonomie erklärt, weshalb wir von einem „Europa der Bürger“ so weit entfernt sind.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu den grundlegenden Aufsatz von W. Mark Crain, Robert E. McCormick: Regulators as Interest Groups, in: James M. Buchanan, Gordon Tullock (Hrsg.): The Theory of Public Choice – II, Ann Arbor 1984, S. 287-304.

<sup>10</sup> S. S. Andersen, K. A. Eliassen: European Community Lobbying, in: European Journal of Political Research, 20, 1991, S. 178.