

Sonja Puntscher Riekmann

# Inland und Ausland im neuen Europa

## Europäische Transformation und Staatlichkeit

Transformationsprozesse schaffen Zwischenstadien, in denen das Alte seine Konturen verliert und das Neue noch nicht definiert ist. Dies provoziert Unsicherheit und Widerspruch, im Politischen wahrscheinlich mehr als in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Die Transformation der EU-Mitgliedstaaten in eine neue Einheit befindet sich heute – fünfzig Jahre nach der Schumann-Deklaration zur Gründung der Kohle- und Stahlgemeinschaft (EGKS, gegründet am 18.4.1951) – in einem Zwischenstadium, in dem klare Grenzziehungen zwischen Inland und Ausland schwierig geworden sind, zugleich aber nur wenige sich an eine Definition der neuen Gemeinschaft wagen. Daher erfreut sich die Bezeichnung der EU als ein System *sui generis* nach wie vor großer Beliebtheit, enthebt diese vage Begrifflichkeit den/die BetrachterIn doch einer Auseinandersetzung mit der neuen politischen Realität und erlaubt trotzdem den Verweis auf das Besondere der europäischen Konstruktion. Doch diese Besonderheit birgt weniger Geheimnisse, als sie suggeriert.

Wie immer der „Endstatus“ der europäischen Integration eines Tages aussehen mag, sowohl das bis jetzt Erreichte als die darin angelegten Weichenstellungen für die Zukunft erfordern eine Analyse, die auch die Arbeit an Definitionen miteinschließt. Einer solchen Arbeit ist dieser Artikel gewidmet, dessen Grundthese lautet: Die Europäische Union hat durch die Integrationsleistungen in Schlüsselbereichen wie der Wirtschafts- und Währungspolitik Züge von Staatlichkeit entwickelt, die es erlauben, von einem europäischen Staatswerdungsprozess zu sprechen. Diese These bedingt jedoch, dass wir uns von allen Staatsbildern befreien, die auf sein Wesen als natürlich homogenes Gebilde zielen. Wenn wir mit Hermann Heller den Staat „als organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit“ begreifen,<sup>1</sup> dann ist eine Qualifizierung der EU als Staat *in statu nascendi* (ein Staat, der im Werden ist) durchaus plausibel. Die Union ist eine organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit, wenn auch nicht in gleichem Maße wie der moderne Zentralstaat. Zunächst unterscheiden sich die europäischen

Institutionen und Verfahren in mancherlei Hinsicht von den nationalstaatlichen. Wesentliche Merkmale des supranationalen Institutionengefüges sind ein „Regieren ohne Regierung“, ein Rechtsetzungsprozess mit unterschiedlichen Beteiligungen der einzelnen europäischen Organe unter Einbindung öffentlicher und privater Akteure aus den Mitgliedstaaten und nicht zuletzt Durchsetzungsverfahren, in denen die supranationale Ebene in hohem Maße auf die nationalen Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) angewiesen ist.

**Regieren  
ohne  
Regierung**

Europäische Staatlichkeit wirkt zumindest bis jetzt stärker regulierend als verteilend (Verteilung im Sinne des modernen Wohlfahrtsstaates), wenngleich Regulierungen immer implizit auch Verteilungseffekte haben.<sup>2</sup> Die Union reguliert (und dies schließt De- und Reregulierungen mit ein) vor allem im Bereich des Binnenmarktes mit größerer Intensität als in anderen. Regulierungen werden rechtlich gefasst: Der europäische Rechtsbestand (*acquis communautaire*, d.h. alle in der EG bestehenden Rechtsvorschriften) ist heute von beachtlicher Quantität und genießt Vorrang vor nationalem Recht. Die Mitgliedstaaten sind vertraglich verpflichtet, an der Erfüllung des EG-Vertrages mitzuwirken und alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten (Art. 10 EGV). Nicht zuletzt auf der Grundlage dieses Artikels hat der Europäische Gerichtshof eine ganze Reihe von Urteilen gefällt, die eine integrationsfördernde, ja sogar verfassungsgebende Funktion für die neue Gemeinschaft erfüllten.

## DER VERTRAG VON AMSTERDAM

### Artikel 6 (ex Artikel F)

Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten. Die Union stattet sich mit Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.

### Artikel 7 (ex Artikel F1)

Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, einstimmig feststellen, dass eine schwer wiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er die Regierung des betroffenen Mitgliedstaates zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.

Wurde eine solche Feststellung getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung dieses Vertrags auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der

Regierung dieses Mitgliedstaates im Rat. Dabei berücksichtigt er die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen. Die sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaats sind für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich.

Der Rat kann zu einem späteren Zeitpunkt mit qualifizierter Mehrheit beschließen, nach Absatz 2 getroffene Maßnahmen abzuändern oder aufzuheben, wenn in der Lage, die zur Verhängung dieser Maßnahmen geführt hat, Änderungen eingetreten sind.

Für die Zwecke dieses Artikels handelt der Rat ohne Berücksichtigung der Stimme des Vertreters der Regierung des betroffenen Mitgliedstaates. Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen von Beschlüssen nach Absatz 1 nicht entgegen. Als qualifizierte Mehrheit gilt derselbe Anteil der gewogenen Stimmen der betreffenden Mitglieder des Rates, der in Artikel 205 Absatz 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegt ist. Dieser Absatz gilt auch, wenn Stimmrechte nach Absatz 2 ausgesetzt werden. Für die Zwecke dieses Artikels beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

Aus: Thun-Hohenstein, Christoph: Der Vertrag von Amsterdam: die neue Verfassung der EU; der neue EG-Vertrag, der neue EU-Vertrag; Erläuterungen der neuen Bestimmungen. Wien 1997, S. 136f.

## Staatswerdung durch gemeinsame Wirtschaftspolitik

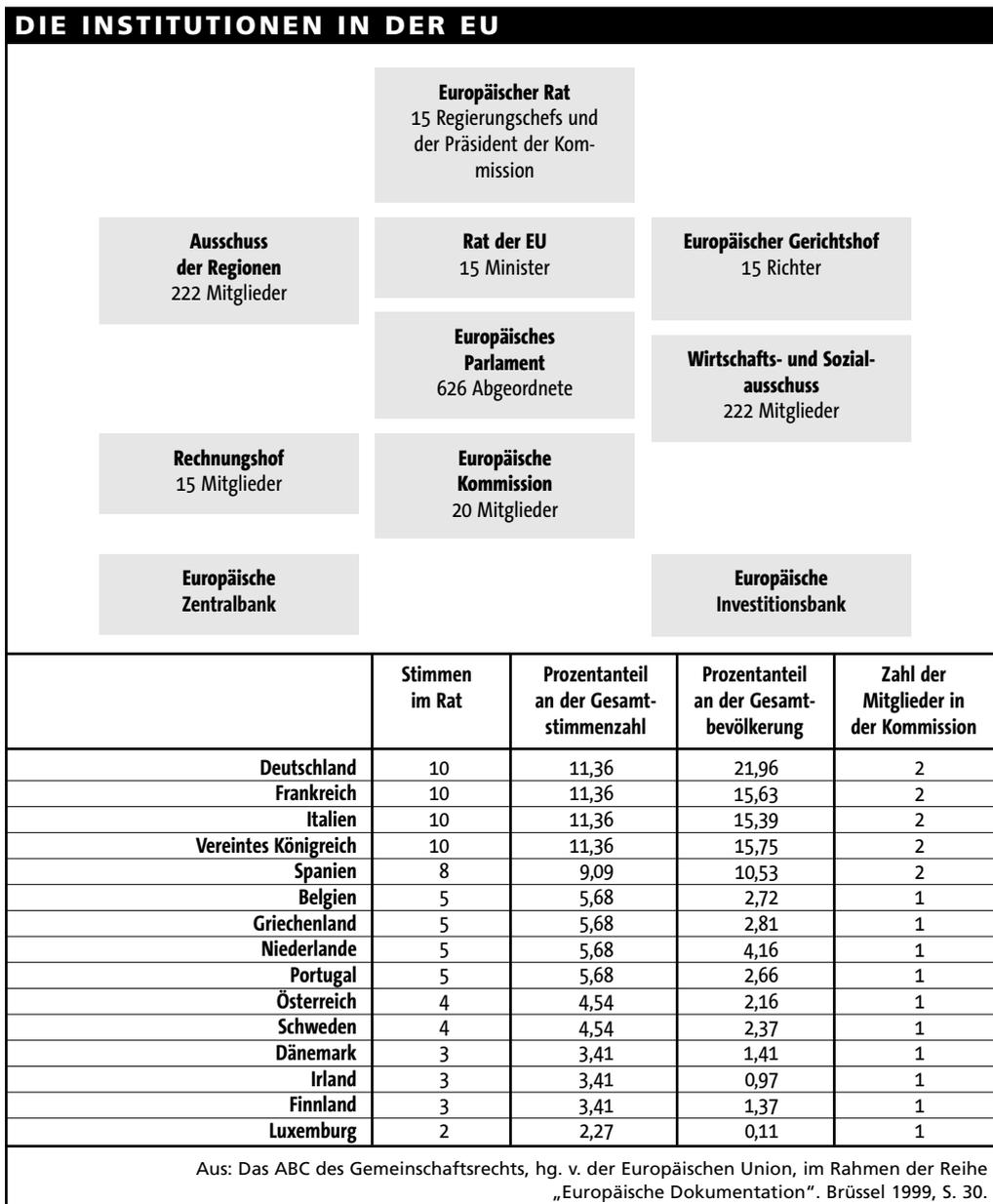
„Vertrag von  
Maastricht“:  
Auf dem Weg  
zum einheit-  
lichen Markt

Europäische Staatlichkeit entsteht wesentlich aus dem an einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik orientierten Handeln der Organe. In der Tat ist es die erste Aufgabe des Rates, „für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ zu sorgen (Art. 202, erster Spiegelstrich EGV). Auch wenn eine solche Abstimmung bis heute mangelhaft bleibt, so stellen die Errichtung des Binnenmarktes und die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion durch den Vertrag von Maastricht 1992 (Inkrafttreten 1993) doch einen Qualitätssprung europäischer Politik dar. Maßnahmen zur Schaffung von möglichst einheitlichen Märkten gehörten auch schon in der Vergangenheit zu den Strategien der Politik, die eindeutig das Ziel der Staatskonstruktion verfolgte. Daher ist die Geschichte der modernen Staaten stets synchron zur Wirtschaftsgeschichte ihrer Territorien zu lesen, um die Dialektik von Staatswerdung und Marktschöpfung (von *state-building* und *market-making*) zu erkennen. Auch wenn im heutigen europäischen Kontext von einer deklarierten Absicht, die Union als Staat zu konstruieren, nicht gesprochen werden kann, so ist doch bemerkenswert, dass das Handeln der supranationalen Organe (z.B. in der Durchsetzung des Wettbewerbsrechtes durch Kommission und EuGH) staatsbildende Effekte erzeugt. In modernen Gesellschaften, die von ökonomischem Handeln so durchdrungen sind wie keine zuvor, ist es eine problematische Verkürzung, wenn die Europäische Union oft trivialisierend als ein Gebilde definiert wird, das „nur“ wirtschaftlichen Interessen Rechnung trage. Die „Wirtschaft“ war und ist vielmehr das Vehikel, mit dem von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958) bis zur Union (1993) eine neue politische Gemeinschaft konstruiert wurde. Gerade die Geldpolitik, die heute wesentlich durch die Europäische Zentralbank gesteuert wird, verleiht der Union eine Dimension von Staatlichkeit, die sie den traditionellen Staaten am nächsten rückt. Das Münzmonopol, Traum und Ziel aller Staatskonstruktoren, ist mit der Währungsunion auch in der Union Realität geworden und wird im Jahre 2002 mit der Ausgabe des Euro als praktisches Zahlungsmittel auch für die Unionsbürger sichtbar und identitätsbildend sein.

## Staatswerdung ohne Gewaltmonopol?

„Das Gesetz der Organisation ist das grundlegendste Bildungsgesetz des Staates“, schreibt Heller in seiner „Staatslehre“, „Seine Einheit ist die wirkliche Einheit eines Handlungsgefüges, dessen Existenz als menschliches Zusammenwirken durch das bewusst auf die wirksame Einheitsbildung gerichtete Handeln von besonderen ‚Organen‘ gerichtet ist“<sup>3</sup>. Wenn wir diese Definition zur Grundlage einer Analyse der Europäischen Union nehmen, so können wir aus den vertraglichen Zuschreibungen von Aufgaben an die verschiedenen Organe und aus deren Handlungen ersehen, dass sie das Ziel der Herstellung einer neuen Einheit verfolgen. Nicht durch einen einmaligen Gründungsakt, sondern durch eine Vielzahl von Leistungen, die das normative Bekenntnis zum „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ erst in die Wirklichkeit umsetzen. „Der Staat ist keine Normordnung“, schreibt Heller weiter, „er ist auch nicht das ‚Volk‘; er besteht nicht aus Menschen, sondern aus menschlichen Leistungen.“<sup>4</sup> Ein großer Teil dieser Leistungen erfolgt heute durch das Handeln von Akteuren in europäischen Organen, denen der „Gehorsam“ von Organen in den Mitgliedstaaten entspricht oder entsprechen sollte.

Die Tatsache jedoch, dass diese Leistungen nicht zur Gänze im europäischen Kontext erfolgen, spricht nicht gegen die These der Staatlichkeit der Europäischen Union, wohl aber gegen die uneingeschränkte Gleichsetzung der Union mit dem Nationalstaat.

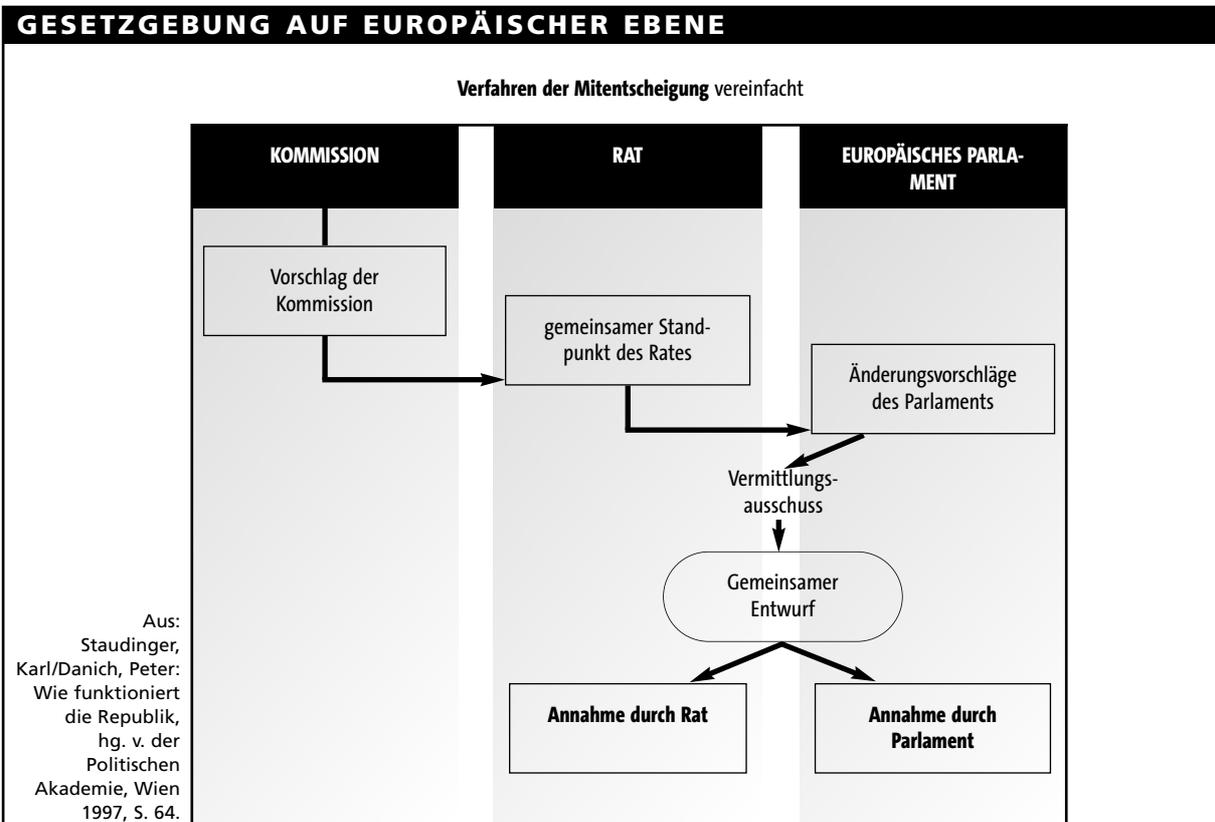


Dagegen spricht auch, dass die Union nur bedingt eine „souveräne Entscheidungs- und Wirkungsmacht“ darstellt. „Der Staat“, so Heller, „ist allen anderen Machteinheiten auf seinem Territorium dadurch überlegen, dass die ‚ermächtigten‘ staatlichen Organe mit regelmäßigem Erfolg den Anspruch auf die ausschließlich ihnen vorbehaltene Anwendung physischer Zwangsgewalt zu erheben vermögen und dadurch in der Lage sind, ihre Entscheidungen gegen Widerstrebende gegebenenfalls mit der gesamten, einheitlich aktualisierten physischen Zwangsgewalt der staatlichen Organisation durchzusetzen.“<sup>5</sup> Die Staatlichkeit der Union zeichnet sich nicht durch das physische Gewaltmonopol aus. Trotz Europol können wir nicht von einer europäischen Polizei sprechen, der alle Aufgaben einer nationalen Exekutive zufielen. In der Durchsetzung europäischen Rechts und in der Einforderung des Gehorsams von Herrschaftsunterworfenen gegenüber europäischen Normen muss die Union weitgehend auf den guten Willen der nationalen Organe vertrauen.

**Die Durchsetzung europäischen Rechts**

Ohne die Kooperation der Exekutivorgane der Mitgliedstaaten ist europäisches Recht also nicht durchsetzbar. Insofern ist eine Definition der Union als miteinander verwobene Ebenen von Staatlichkeit, in der ein europäisches Gewaltmonopol mittelbar gegeben ist, angemessen. Denn ein großer Teil von EG-Recht hat die Form von Richtlinien, deren Geltung in erster Linie davon abhängt, dass sie in nationales Recht übertragen werden. Als solches ist aber die Durchsetzung von europäischem Recht dann automatisch durch das nationalstaatliche Gewaltmonopol garantiert. Zugleich hat der EuGH in einem Urteil die Direktwirkung von Richtlinien unter bestimmten Umständen auch dann statuiert, wenn eine Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber (aus welchen Gründen auch immer) unterblieben ist. Damit kann sich ein Kläger vor einem nationalen Gericht auf geltendes EG-Recht berufen oder notfalls eine Staatshaftungsklage gegen den eigenen Staat wegen Nicht-Umsetzung erheben.

Eine weitere Differenz zum traditionellen Staat besteht im Mangel an Souveränität der Union nach außen. Einerseits fehlt ihr nach wie vor das Attribut der Rechtspersönlichkeit (obwohl manche Rechtswissenschaftler auch eine andere Interpretation anbieten), während souveränes außen- und sicherheitspolitisches Handeln weitgehend die Einstimmigkeit der Mitglieder voraussetzt. In der zweiten Säule des Unionsvertrages, in der die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geregelt ist, kommt die Union einer klassischen internationalen Organisation am nächsten. Darin verbleibt zumindest die formale Souveränität bei den Mitgliedstaaten. Jede Aufhebung dieser Souveränität im Namen eines gemeinsamen Handelns bedarf der Zustimmung der Regierungsvertreter, und diese ist Ermächtigung auf Zeit. Doch auch in diesem Bereich sind Weichenstellungen getroffen worden, die souveränitätserodierend wirken. Zum einen fordert Art. 11, Abs. 2 EUV die Loyalität und Solidarität der Mitglieder und zum anderen unterliegen gemeinsame *Aktionen* auf der Grundlage von einstimmig beschlossenen *Strategien* wiederum nur einer qualifizierten Mehrheit.



<b>DIE DREI SÄULEN DER EUROPÄISCHEN UNION</b>		
<b>Europäische Gemeinschaft</b>	<b>gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Justiz und Inneres</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Vertrag von Rom revidiert durch die Einheitliche Europäische Akte</li> <li>&gt; Demokratisierung der Institutionen</li> <li>&gt; Bürgerschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>gemeinsame Außenpolitik:</b></li> <li>&gt; systematische Zusammenarbeit</li> <li>&gt; gemeinsame Positionen und Aktionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>verstärkte Zusammenarbeit:</b></li> <li>&gt; Asylpolitik</li> <li>&gt; Bestimmungen über den Grenzübergang an den Außengrenzen der Mitgliedsländer</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; neue Zuständigkeiten</li> <li>&gt; erweiterte Zuständigkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; gemeinsame Verteidigungspolitik, die sich auf die Westeuropäische Union (WEU) stützt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Einwanderungspolitik</li> <li>&gt; Bekämpfung von internationalen Betrügereien</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>Wirtschafts- und Währungsunion:</b></li> <li>&gt; einheitliche Währung</li> <li>&gt; Europäische Zentralbank</li> <li>&gt; einheitliche Währungspolitik</li> <li>&gt; Koordinierung der Wirtschaftspolitiken</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Zusammenarbeit von Zollbehörden, Polizei und Justiz</li> </ul>
<p>Im „eigentlichen institutionellen Rahmen“ der Union stärkt das Europäische Parlament die demokratische Legitimität der anderen Institutionen. Es ist an der Haushalts- und Gesetzgebungstätigkeit sowie an den Initiativen der Union im Bereich des</p>		
<p>„zweiten Grundpfeilers“ (gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der Zusammenarbeit im Bereich der Justiz („dritter Grundpfeiler“) beteiligt.</p>		
<p>Quelle: Europa. Der Server der Europäischen Union</p>		
<p>Aus: Informationen zur Politischen Bildung, Nr. 15: EU wird Europa? Erweiterung – Vertiefung – Verfestigung, hg. vom Forum Politische Bildung, Wien/Innsbruck 1998, S. 83.</p>		

<b>DER VERTRAG VON AMSTERDAM</b>	
<p><b>Artikel 13.2</b> Der Europäische Rat beschließt gemeinsame Strategien, die in den Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, von der Union durchzuführen sind. In den gemeinsamen Strategien sind jeweils Zielsetzung, Dauer und die von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mittel anzugeben.</p>	<p>ihr Umfang, die der Union zu Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum für ihre Durchführung festgelegt.</p>
<p><b>Artikel 14.1</b> Der Rat nimmt gemeinsame Aktionen an. Gemeinsame Aktionen betreffen spezifische Situationen, in denen eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird. In den gemeinsamen Aktionen sind ihre Ziele,</p>	<p><b>Artikel 14.5</b> Jede einzelstaatliche Stellungnahme oder Maßnahme, die im Rahmen einer gemeinsamen Aktion geplant ist, wird so rechtzeitig mitgeteilt, dass erforderlichenfalls eine vorherige Abstimmung im Rat stattfinden kann. Die Pflicht zur vorherigen Unterrichtung gilt nicht für Maßnahmen, die eine bloße praktische Umsetzung der Entscheidungen des Rates auf einzelstaatlicher Ebene darstellen.</p>

## Staatswerdung durch Unionsbürgerschaft

Neben der Existenz eines Territoriums zählt die Staatsrechtstheorie jene eines Volkes als Summe der Staatsbürger stets zu den Grundelementen eines modernen Staates. Die Frage nach dem europäischen Territorium, in dem supranationale Politik und Recht Geltung beanspruchen können, ist einfach zu beantworten: Es ist identisch mit der Summe der Territorien der Mitgliedstaaten. Weniger einfach war und ist die Frage nach dem Staatsvolk zu beantworten. Und dies vor allem deshalb, weil der Begriff des Volkes häufig mit Homogenitätsvorstellungen verknüpft wird, die das Sprechen von einem europäischen Volk

„Vertrag von  
Amsterdam“:  
aktives und  
passives  
Wahlrecht bei  
Kommunal-  
wahlen

Petitionsrecht  
für EU-Bürge-  
rInnen im  
Europäischen  
Parlament

unmöglich machen. Doch in einer Begrifflichkeit, die ein Volk nicht als wie immer zustande gekommenen Organismus sondern als Summe von StaatsbürgerInnen definiert, ist die Konstitution von damit einhergehenden Rechten und Pflichten des/der Einzelnen substantiell für den Staatsbegriff selbst. Denn die Rechte des/der Einzelnen müssen vom Staat garantiert werden, während der/die Einzelne diesem gegenüber bestimmte Pflichten hat.

Eine wichtige Neuerung des Vertrages von Maastricht war die Einführung der Unionsbürgerschaft, die im Vertrag von Amsterdam von Oktober 1997 durch den Satz erweitert wurde, dass sie die nationale Staatsbürgerschaft ergänzt, aber nicht ersetzt (Art. 17 EGV). Die Unionsbürgerschaft begründet Rechte und Pflichten gemäß dem EG-Vertrag, womit vor allem die Freizügigkeit (Art. 18 EGV) und das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Art. 19 EGV) im gesamten Unionsgebiet gemeint sind. Den Unionsbürgern ist außerdem diplomatischer und konsularischer Schutz in Drittstaaten durch jeden Mitgliedstaat zu gewähren, wenn der eigene Staat dort nicht vertreten ist. Und schließlich kommt jedem Unionsbürger ein Petitionsrecht im Europäischen Parlament zu. Doch während die Artikel zur Unionsbürgerschaft noch wenig Substanz erkennen lassen und im Bereich der Freizügigkeit ohnehin nur älteres Primär- und Sekundärrecht wiederholen, ist das Handeln des Europäischen Gerichtshofes von wahrscheinlich größerer Bedeutung für die Formulierung und Festigung der Rechte von Einzelnen.

Am Anfang banden die europäischen Verträge gemäß ihrer völkerrechtlichen Natur die Unterzeichnerstaaten und postulierten bis Maastricht nicht ausdrücklich Rechte der Bürger und Bürgerinnen. Aber schon im Jahre 1963, also nur fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages, begann der Europäische Gerichtshof die Einzelnen in das Integrationsgeschehen einzubeziehen. Als berühmter Fall sei hier das bekannte Urteil der Firma *van Gend & Loos* angeführt: Die niederländische Transportfirma importierte im September 1960 Harnstoff-Formaldehyd aus der BRD. Aufgrund einer Neuregelung des Zolltarifs von März 1960 erhob die niederländische Finanzverwaltung einen Wertzoll von 9 Prozent. Die folgenden Beschwerden gegen diesen Zollbescheid wurden als unzulässig verworfen. Da die Änderung des Zolltarifs durch die Niederländische Regierung nicht vereinbar sei mit Art. 12 EWGV wandte sich die Firma an den EuGH. Das Gericht entschied gegen die Position der niederländischen und der belgischen Regierung, dass der Kläger über das nationale Gericht im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens sehr wohl berechtigt sei, *erstens* in seiner Causa den EuGH anzurufen und *zweitens* um eine Entscheidung über die Geltung eines Vertragsartikels (Art. 12 EWGV) für den Einzelnen zu ersuchen. Denn, so argumentierte das Gericht, „das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, dass dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründet“. Und es zog den Schluss, „dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen“<sup>6</sup>. Im Lichte dieser Judikatur kann behauptet werden, dass der EuGH Bausteine für die Unionsbürgerschaft, mithin für die Konstruktion einer europäischen Staatlichkeit lieferte.

## Staatswerdung durch gemeinsames bürokratisches Handeln

Nichts zeichnet moderne Staaten so sehr aus wie die Existenz einer Bürokratie. „Staatsdiener“ ist denn auch ein suggestives Synonym für Beamte geworden. Der Sozialwissen-

schaffler Max Weber hat ihre Macht und Wirkung umfangreich beschrieben und theoretisiert. Nun unterscheidet sich in dieser Hinsicht das EU-System von den Mitgliedstaaten, denn die supranationale Bürokratie ist entgegen aller Rhetorik vom „Brüsseler Moloch“ und angesichts der Aufgaben unangemessen klein. 370 Millionen Unionsbürger werden von weniger als 20.000 Beamten „verwaltet“. Und doch entsteht ein Großteil europäischer Politik und europäischen Rechts durch „bürokratische Verfahren“<sup>7</sup>. In diese sind nicht nur supranationale, sondern auch alle nationalen Bürokratien involviert. Es ist bisher der großen Öffentlichkeit verborgen geblieben, dass europäische Politik und europäisches Recht wesentlich das Ergebnis von Entscheidungen der Regierungen und Verwaltungen der Mitgliedstaaten sind, die nicht zuletzt dadurch der supranationalen Ebene Staatscharakter verleihen. Und was Regierungen und Verwaltungen auf supranationaler Ebene unter der steuernden Moderation der Kommission und teilweisen Mitwirkung des Europäischen Parlaments an Recht setzen, wird in einem zweiten Schritt durch die selben Regierungen und Verwaltungen im nationalen Kontext vollzogen: entweder direkt wie im Falle der meisten Verordnungen oder indirekt wie im Falle der Richtlinien, die einer parlamentarischen Umsetzung bedürfen.

Doch auch dann, wenn europäisches Recht erst der Form eines nationalen Gesetzes bedarf um vollzogen werden zu können, ist die Dominanz der Bürokratie unübersehbar. Denn sie arbeitet die Regierungsvorlage für die Umsetzung aus, die dem nationalen Parlament zur Beratung und Verabschiedung vorgelegt wird. Dabei sind die Möglichkeiten der Abgeordneten, daran etwas zu ändern, nicht nur durch die allgemeine Disziplin von Regierungsparteien, sondern auch durch die mehr oder weniger präzisen Vorgaben der Richtlinie beschränkt. Je nach Rechtsmaterie sind die Spielräume des nationalen Gesetzgebers, die Umsetzung gemäß inländischen Interessen zu gestalten, unterschiedlich groß, ein Abweichen von der Substanz einer Richtlinie ist aber unmöglich. Dies hätte nur ein allfälliger Widerspruch im Zuge der Entstehung einer Richtlinie bewirken können. Doch in der Phase der Gesetzeswerdung sind die nationalen Parlamente marginalisiert, während die Kommunikation zwischen den nationalen und den europäischen Abgeordneten nur eingeschränkt oder gar nicht stattfindet. Und bemerkenswert ist, dass auch dort, wo ein nationales Parlament relativ große Mitspracherechte während der Verhandlungsphase hat wie in Österreich, diese nicht oder nur spärlich genutzt werden. Das weit reichende Verfassungsrecht, das dem Hauptausschuss des österreichischen Nationalrates eine die Regierungsmitglieder bindende Stellungnahme zu einem europäischen Gesetzesvorhaben einräumt, hat die Stellung des österreichischen Parlaments in der Europapolitik nicht erhöht. Zum einen sind die Abgeordneten von der Menge und dem Tempo des europäischen Rechtsetzungsprozesses schier überfordert, zum anderen haben die Regierungsparteien nach einer kurzen Phase, in der auch sie das Instrument der bindenden Stellungnahme gegenüber den eigenen Ministern nutzten, die Übereinstimmung mit den Positionen der Regierung wieder gewährleistet. Insgesamt sind die Stellungnahmen des Hauptausschusses, in denen dieser eine europapolitische Position vorgab, von 18 im Jahre 1995 und 11 in den Jahren 1996 und 1997, auf je eine in den Jahren 1998 und 1999 zurückgegangen. Der Wissensvorsprung der Bürokratie macht diese zum eigentlichen „Souverän“. Die Entparlamentarisierung von Politik durch die europäische Integration ist ein wichtiges Element des viel beklagten „Demokratiedefizits“<sup>8</sup>.

**Spielräume  
des  
nationalen  
Gesetzgebers**

## Fazit und Ausblick

Diese Darstellung der Realität europäischer Politik zielte auf die Demonstration der These, dass der Union eine Form von Staatlichkeit attestiert werden kann, aber auch auf den Nachweis der engen Verflechtung der nationalen mit der supranationalen Ebene. Die Union ist kein *deus ex machina*, der den Mitgliedstaaten ein bestimmtes Verhalten

diktiert. Dieser Eindruck entsteht durch den Missbrauch von „Brüssel“ als Nebelvorhang für Regierungen, die unpopuläre Entscheidungen den nationalen *Demos* (gr. Demos = Volk) gegenüber nicht als eigene Leistungen argumentieren wollen. Eine klare Unterscheidung der beiden Sphären, die in wichtigen Politikbereichen eine Handlungs- und Wirkungseinheit konstituieren, wird immer schwieriger. Damit ist weder gesagt, dass dem Verflechtungsmechanismus ein Automatismus innewohnt, noch dass ein bestimmtes Ziel unausweichlich präjudiziert ist. Wohl aber, dass in der neuen Einheit die Grenze zwischen In- und Ausland verschwimmt.

**Maßnahmen  
der EU-14**

Dieser Artikel entsteht in einer Zeit (Mai 2000), in der aufgrund der Maßnahmen von vierzehn EU-Mitgliedstaaten gegen die österreichische Bundesregierung der Inland-Ausland-Diskurs eine Renaissance erfahren hat. Dies auch deshalb, weil die Maßnahmen nicht auf europäischem Recht beruhen, sondern bilateralen (zwischenstaatlichen) Charakter im Sinne des klassischen Völkerrechts haben. Zugleich entstand eine schiefe Optik, weil die Verkündung der Maßnahmen durch die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft erfolgte, während eine Berufung auf europäisches Recht nicht möglich war. In den österreichischen Medien wird daher fälschlicherweise von „EU-Sanktionen“ gesprochen, was zur Diskreditierung der Union in den Augen der Bevölkerung führen kann.

Aus der Bilateralität entsteht damit das Bild der EU als Ausland. Dies ist problematisch, weil Österreich keineswegs aus den Verfahren, in denen europäische Politik und Recht verhandelt werden, ausgeschlossen ist. Es werden nur die Beziehungen zwischen den Regierungen auf die diplomatisch-technische Ebene reduziert. Nun kann dies durchaus negative Folgen für österreichische Positionen und Interessen haben, denn wie im nationalen Kontext geschieht auch im supranationalen die Willensbildung zunächst durch informelle Kontakte. Auf europäischer Ebene finden solche informellen Kontakte zwischen den Regierungen und Administrationen statt, um Positionen und mögliche Allianzen in einzelnen Politikbereichen auszuloten. Doch dem durch die aktuelle Österreich-Causa entstandenen Inland-Ausland-Diskurs ging schon seit längerem eine Renaissance des Nationalitätenprinzips in der Union voraus. Der Integrationsprozess ist nach Maastricht in eine Legitimitätskrise geraten, die nationale Regierungen mit einer Festigung der eigenen Position im (Minister-) Rat und im Europäischen Rat zu beantworten versuchen.

Wie eingangs gesagt, politische Transformationsprozesse produzieren Unsicherheit und Widerspruch. Seit den Volksabstimmungen zum Vertrag von Maastricht in Dänemark und Frankreich (siehe Zeittafel), seit der Ablehnung des EU-Beitritts durch Norwegen (siehe Zeittafel) und jene des EWR-Beitritts durch die Schweiz ist die Frage nach der

<b>VOLKSABSTIMMUNG „EU-BEITRITT“ 1994</b>									
Das Gesamtergebnis der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 über den Gesetzesbeschluss des Nationalrates vom 5. Mai 1994 über das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union lautet:									
Landeswahlkreis	Stimm-berechtigte	Stimme-teiligung %	abgegebene Stimmen			gültige Stimmen			
			gesamt	ungültig	gültig	Ja	%	Nein	%
Burgenland	213.090	94,03	200.371	2.092	198.279	148.041	74,66	50.238	25,34
Kärnten	420.630	81,89	344.454	3.587	340.867	232.457	68,20	108.410	31,80
Niederösterreich	1.115.663	90,58	1.010.548	11.077	999.471	678.988	67,93	320.483	32,07
Oberösterreich	974.865	85,42	832.771	8.259	824.512	539.965	65,49	284.547	34,51
Salzburg	347.387	82,43	286.363	2.080	284.283	184.948	65,06	99.335	34,94
Steiermark	907.991	80,97	735.156	7.119	728.037	501.481	68,88	226.556	31,12
Tirol	455.396	77,55	353.164	1.963	351.201	198.990	56,66	152.211	43,34
Vorarlberg	221.863	80,45	178.482	976	177.506	118.206	66,59	59.300	33,41
Wien	1.133.693	72,96	827.092	6.417	820.675	542.905	66,15	277.770	33,85
<b>Österreich</b>	<b>5.790.578</b>	<b>82,35</b>	<b>4.768.401</b>	<b>43.570</b>	<b>4.724.831</b>	<b>3.145.981</b>	<b>66,58</b>	<b>1.578.850</b>	<b>33,42</b>

Aus: Plasser, Fritz/Ullram, Peter.A./Sommer, Franz:  
Das österreichische Wahlverhalten. Wien 2000, S. 463

Zukunft und dem Ziel des Integrationsprozesses mit äußerst konservativen Haltungen beantwortet worden.<sup>9</sup> Die bevorstehende Osterweiterung der EU verschärft diese Haltung und beschwört erneut Vorstellungen eines Kerneuropa herauf, in denen der Klub der sechs Gründungsstaaten (1951: Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Luxemburg) sich wieder zu behaupten versucht. Darin figuriert prominent die alte deutsch-französische Achse, um die Italien und die Beneluxstaaten als Satelliten kreisen. Ziel der Kerneuropaidee ist eine Flexibilisierung der Integration in dem Sinne, dass manche Staaten befähigt werden sollen, in bestimmten Politikbereichen rascher voranzuschreiten als andere. Dieses Konzept scheint auf die alte Hegemonie Deutschlands und Frankreichs zu setzen. Damit können Desintegrationsgefahren heraufbeschworen werden, wenn die durch den Kern vorgegebenen Schritte den anderen zu weit gehen. Auf jeden Fall werden zwei Kategorien von Mitgliedstaaten geschaffen, wobei die Avantgarde die Linie vorgibt, der die anderen nur mehr folgen können, um nicht in der zweiten Reihe zu bleiben.

Zugleich präsentierte der deutsche Außenminister Joschka Fischer im Mai 2000 die Idee einer europäischen Föderation. Dieser Vorstoß soll offenkundig Bewegung in eine bisher wenig innovative Debatte zur Reform der EG/EU-Verträge bringen, die Ende 2000 unter französischer Ratspräsidentschaft in Nizza abgeschlossen werden soll. Nun ist eine weiter reichende verfassungspolitische Diskussion in der Union dringend erforderlich, doch die Vorschläge des deutschen Außenministers sind von einem Geist geprägt, der weniger die Demokratie und den Zusammenhalt der neuen „politischen“ Gemeinschaft als die Stärkung der Nationalstaaten favorisiert. Dies kommt vor allem in jener Passage zum Ausdruck, wo Fischer den Rat (oder die Kommission) zur europäischen Regierung küren will. Es ist heute kaum möglich, die Realisierungschancen eines solchen Vorschlages abzuschätzen, doch in der Transformation des Rates in eine europäische Regierung würde nicht das Prinzip der Supranationalität, sondern jenes der Nationalität für die Zukunft der Union bestimmend. Es ist zweifelhaft, ob aus einer solchen Strategie eine europäische *res publica* entsteht, die allein die ewig gleichen nationalen Konflikte in Europa ausräumen könnte. Und problematisch ist nicht zuletzt, dass so wichtige verfassungspolitische Änderungen, die im Übrigen die Staatlichkeit der Union besiegeln würden, erneut das Ergebnis eines elitären Willens wären, der die Vorstellungen der nationalen Souveräne weitgehend ausklammern würde. Ein Europa der Bürger und Bürgerinnen kann aber nur entstehen, wenn diese ein gewisses Maß an Loyalität zum neuen „Staat“ entwickeln.

### **Sonja Puntscher Riekmann, Univ.-Doz. Dr.**

*Universitätsdozentin für Politikwissenschaft, Leiterin der Forschungsstelle für Institutionellen Wandel und europäische Integration an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Lehrbeauftragte am Institut für Politikwissenschaft der Universitäten Wien und Innsbruck, ehem. Vorsitzende der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft, ehem. Vorstandsmitglied der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen. Arbeitsschwerpunkte: Europäische Integration, Theorie der Integration und neuer Formen von Staatlichkeit; Politische Philosophie und Demokratietheorie.*

1 Vgl. Heller, Hermann: Staatslehre. Tübingen 1934/1983, S. 259ff.

2 Majone, Giandomenico: Regulating Europe. London/New York 1996.

3 Heller, Staatslehre, S. 261.

4 Ebd., S. 268.

5 Ebd.

6 Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen. Baden-Baden 1994, S. 41.

7 Vgl. Bach, Maurizio: Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation. Frankfurt a. M. 1999; Puntscher Riekmann, Sonja: Die kommissarische Neu-

ordnung Europas. Das Dispositiv der Integration. Wien/New York 1998.

8 Vgl. Falkner, Gerda: Österreichische Politiknetzwerke und EU-Mitgliedschaft. In: Falkner, Gerda/Müller, Wolfgang C. (Hg.): Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse. Wien 1998.

9 Es bleibt abzuwarten, ob die im Mai 2000 durch ein Plebiszit mit großer Mehrheit angenommenen bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU einen tatsächlichen Wandel in dieser Beziehung bedeuten.