



IWE – WORKING PAPER SERIES



ÖSTERREICHISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN
FORSCHUNGSSTELLE FÜR INSTITUTIONELLEN WANDEL
UND EUROPÄISCHE INTEGRATION – IWE
BÄCKERSTRASSE 13/2.STOCK
A-1010 WIEN

DIE MEISTER UND IHR INSTRUMENT

SONJA PUNTSCHER RIEKMANN

No.: 10, JULI 2000

Die Meister und ihr Instrument

Institutionenkonflikte und Legitimitätsprobleme in der Europäischen Union¹

Sonja Puntcher Riekmann

*We are the wise men
José Maria Aznar*

Zusammenfassung

Bisher war die europäische Integration ein Prozess mit offenem Ausgang. Die Diskussion über ihre Finalität wurde weitgehend vermieden. Man setzte auf eine Evolution der neuen Einheit aus der Zusammenarbeit in einzelnen Politikbereichen und schuf dafür ein Machtdispositiv, das wir aus den Zentralisierungsprojekten des Ancien Régime kennen: die kommissarische Verwaltung. Aus dem Handeln dieses Dispositivs ist über die Jahrzehnte eine neue Rechtsordnung, der Binnenmarkt und schließlich die Wirtschafts- und Währungsunion entstanden. Eine europäische Form von Staatlichkeit zeichnet sich ab. Und so ist es nicht erstaunlich, dass sich heute eine Debatte um die Finalität der Union entfaltet. Doch mit ihr einher geht ein Institutionenkonflikt, der seine Ursache in der ursprünglichen Konstruktion hat, in der die nationalen Exekutiven sich des Instruments der kommissarischen Verwaltung bedienten, das sie nun nach den großen Weichenstellungen der achtziger und neunziger Jahre wieder dem eigenen exklusiven Machtanspruch unterordnen wollen. Dieser Artikel zeichnet einmal die Geschichte und die Funktionen dieses besonderen Machtdispositivs nach, zeigt seine Grenzen auf und problematisiert schließlich den Machtanspruch der Mitgliedstaaten als eine Wende der Renationalisierung, die nur scheinbar der Demokratisierung der Union dient.

Einleitung: Von der kommissarischen Verwaltung zur europäischen Föderation der Nationalstaaten?

Die politische Debatte um das Ziel und die künftige Form der Europäischen Union hat in der Mitte des Jahres 2000 eine neue Dynamik erreicht, die von der Intervention wichtiger politischer Akteure der Mitgliedstaaten getragen wird. Die Frage nach den treibenden Kräften der Integration stellt sich damit in gewohnter Brisanz. Staatspräsidenten und Minister präsentieren wieder in aller Öffentlichkeit Vorschläge zur Reorganisation der europäischen Institutionen. Dabei gibt die deutsch-französische Achse wie in alten Zeiten den Ton an, den andere reaktiv aufnehmen. Doch auffällig ist in dieser Debatte die doppelte Abwesenheit der Europäischen Kommission: weder als Subjekt noch als Objekt der Reformpläne spielt sie eine Rolle. Während der deutsche Außenminister Joschka Fischer in einer viel beachteten Rede an der Berliner Humboldt Universität mit dem Titel „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration (12. Mai 2000)²“ offen von einer „Krise der ‚Monnet Methode‘“ spricht, deren Funktionieren wesentlich von einer starken Kommission abhängt, erwähnt der französische Staatspräsident Jacques Chirac in seiner Rede vor dem deutschen Bundestag zum Thema „Notre Europe“ dieses supranationale Organ mit keinem Wort (27. Juni 2000)³. Elemente einer gemeinsamen Souveränität sind für Chirac die Europäische Zentralbank, der Europäische Gerichtshof und die qualifizierte Mehrheit im Rat.

Dagegen skizzieren beide, Fischer und Chirac, eine Zukunft Europas, in der sie auf eine Renaissance der Mitgliedstaaten als Machtfaktor der Integration setzen.

Ob Fischer von einem Gravitationszentrum oder Chirac von einer Pioniergruppe als Motor einer künftigen Vertiefungsstrategie spricht, immer meinen sie Nationalstaaten und deren Regierungen als Promotoren der Einheit. Und in dieser Logik stehen dann auch jene institutionellen Lösungsangebote, die entweder den Rat als künftige Regierung Europas (Fischer)⁴ oder ein neues Sekretariat des Rates zur Überwachung der Kohärenz nationaler Politiken anvisieren (Chirac). Keiner fordert die Abschaffung der Kommission, aber ihre geringe Relevanz in den Reformvorschlägen zeugt von einem tiefergehenden institutionellen Problem, das seine Wurzeln in den großen Integrationsprüfungen zwischen 1986 und 1993 hat. Alle inneren und äußeren Verschiebungen in der europäischen Tektonik – vom Zerfall des Sowjetimperiums bis zur deutschen Wiedervereinigung – waren zwar wichtige „windows of opportunity“ für die Vertiefungen der Gemeinschaft in dieser Phase, aber die konkreten Sprünge waren nicht zuletzt das Ergebnis der konzeptiven und organisatorischen Kraft der Delors-Kommission. Doch heute, nach dem Rücktritt der Santer-Kommission unter dem Druck parlamentarischer Korruptionsvorwürfe und der bis jetzt glanzlosen Vorstellung von Romano Prodi, würde niemand mehr das Organ als den „Motor der Integration“ feiern (vgl. Ross 1995). Prodis Versuch, gemeinsam mit drei Weisen Leitlinien für die laufende Regierungskonferenz zu erarbeiten, wurde angeblich vom spanischen Premier José Maria Aznar mit den Worten quittiert: „We are the wise men“ (Financial Times, 18.1.2000). Auch dass die Vorschläge der Weisen weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, die Prodi in seinen verschiedenen Antrittsreden geweckt hatte, könnte man als Unterwerfungsakt gegenüber dem Rat interpretieren. Bestätigt diese Entwicklung nun jene Integrationstheoretiker, die immer schon im Intergouvernementalismus das Alpha und Omega des Einigungsprozesses wähten, während die alten und neuen Funktionalisten einmal mehr diskreditiert sind? Und ist meine eigene These von der kommissarischen Verwaltung Europas endgültig aus dem theoretischen Feld geschlagen?

Dieser Artikel will Antworten auf diese Fragen geben. Vorweg sei festgehalten, dass die weidlich sterile Auseinandersetzung zwischen Intergouvernementalisten und Neofunktionalisten hier nicht mehr interessiert (vgl. Schmidt 1996; Puntischer Riekmann 1998: 47-62). Es ist Pollack durchaus zuzustimmen, wenn er behauptet: „The EC’s supranational organizations can serve, and have served, as the engines of the integration process, but only within the limits established by the preferences of the member governments, by the decision rules governing their conduct, by their possession of information, and by their ability to manipulate transnational coalitions. Supranational autonomy and influence... is not a simple binary matter of ‚obedient servants‘ or ‚runaway Eurocracies‘, but rather varies along a continuum between the two points...“ (Pollack 1998: 218). Auf diesem Kontinuum ist auch meine These, dass die europäische Integration durch das Instrument der kommissarischen Verwaltung entstanden ist, anzusiedeln (vgl. Puntischer Riekmann 1998).

In der Tat ist die neue Gemeinschaft das Ergebnis des Willens der Regierungen und der Fähigkeit der supranationalen Organe, diesen Willen für die Konstruktion Europas zu benutzen. Vor allem die Kommission und – etwas weniger spektakulär, aber nicht minder effektiv – der EuGH sind zu Recht als Motoren der europäischen Integration bezeichnet worden, aber sie sind nicht die Herren der Verträge. Diese supranationalen Organe sind auf unterschiedliche Weise Instrumente der Regierungen, dem eigenen Kooperationswillen Substanz zu verleihen durch die Ausarbeitung von Programmen, die Formulierung von Gesetzesinitiativen, die Überwachung des Respekts gegenüber der neuen Rechtsordnung. Diese Aufgabenstellungen machen sie zu mächtigen Instrumenten, die durchaus eine Tendenz

zur Verselbstständigung entfalten können. Es gibt in der Geschichte der europäischen Integration immer wieder Beispiele dafür: die Kommissionen unter der Präsidentschaft von Hallstein und Delors etwa, aber auch die Strategien des EuGH zur konstitutionellen Fortentwicklung der Gemeinschaft. Jedoch von De Gaulles Politik des „leeren Stuhles“ in den sechziger Jahren bis zur heutigen Demontage der Kommission demonstrieren die Mitgliedstaaten eindrucksvoll, wer die Herren der Verträge sind. Und trotzdem ist zumindest für die Vergangenheit nicht zu leugnen, dass ein Gutteil des Integrationsfortschritts dem alltäglichen „mikrophysikalischen“ Handeln der Kommission und des EuGH zuzuschreiben ist. Und es bleibt eine offene Frage, wie weit die Mitgliedstaaten sich ihrer supranationalen Instrumente begeben können, ohne den Zerfall des Einigungswerkes zu riskieren.

Es ist nun die erste Intention dieses Artikels, diese Instrumente und ihre Praktiken zu beschreiben, die zweite ist es, ihre Transformation durch die Rückwirkungen der hervorgebrachten Resultate zu analysieren, und die dritte, daraus Schlüsse zu ziehen, die heutige Entwicklungen zu erhellen vermögen. Abschließend soll gezeigt werden, dass ohne autonome und demokratisch legitimierte Machtbasis supranationaler Organe das Europäische Einigungswerk nicht gelingen kann, zumindest wenn wir die Geschichte vergangener Integrationsprojekte als Maßstab nehmen. Denn es ist eine gefährliche Illusion, der intergouvernementalen Zusammenarbeit alle Kraft und Legitimität zuzuschreiben.

Das Machtdispositiv der kommissarischen Verwaltung

Der Begriff der kommissarischen Verwaltung bedarf der Erklärung. Er meint eine besondere, in der Regel kleine und flexible Bürokratie, die „quer“ (Bach 1994: 126) zu den existierenden Administrationen der Mitgliedstaaten jene „leise Revolution durch Verwaltungsverfahren“ (Bach 1992) in Gang setzt, aus der die neue Ordnung entstehen soll. Der kommissarische Charakter dieser Bürokratie resultiert aus ihrem Auftrag, ihrer außergewöhnlichen commissio, unterschiedliche Ordnungssysteme in eine neue Einheit zu verschmelzen. Diesem Auftrag sollte im europäischen Einigungsprojekt zunächst die Hohe Behörde und danach die Kommission gerecht werden. Obgleich ursprünglich nicht dafür geschaffen, sollte auch der EuGH durch seine rechtsfortbildenden, integrationsfreundlichen Judikate Teil dieses Machtdispositivs werden.⁵ Die institutionelle Entscheidung der Gründungsväter schuf das Instrument für die Realisierung der Methode Monnets, der in seinen Memoiren ihre Form beschreibt: „Eine kleine Equipe, die sich die Erfahrungen von höchst kompetenten und mit den einschlägigen Bereichen direkt vertrauten Menschen zunutze macht – so haben wir den (französischen) Modernisierungsplan geschaffen. Die Frage war nun, wie wir das Prinzip der Modernisierungskommissionen auf die europäische Organisation anwenden konnten, wie man ein so komplexes Ensemble mit einem leichten Apparat regieren konnte, der genau über die Realitäten und Bedürfnisse aller interessierten Parteien informiert ist“ (Monnet 1976: 475, dt. SPR). An anderer Stelle hat Jean Monnet den Mangel an Vorbildern für ein solches Dispositiv beklagt (Monnet 1976: 425) und damit den Glauben genährt, supranationale Organe wie die Hohe Behörde seien etwas gänzlich Neues.

Doch dies ist, wie zu zeigen sein wird, ein Mythos. Ihn zu stürzen, ist ein Anliegen dieses Artikels, weil die Betonung des Neuen und Außergewöhnlichen des europäischen Institutionengefüges mit erheblichen Problemen für das Verständnis der vergangenen und heutigen Konflikte und Legitimationskrisen einhergeht (vgl. Puntcher Riekmann 1998: 41). Es ist von großem heuristischen Wert, für das europäische Einigungswerk eine Vergleichsebene zu finden, um seine Dynamiken besser einschätzen zu können, um manche

Entwicklungen als das Resultat einer Logik und nicht eines Zufalls zu erkennen. Um die Logik der europäischen Integration zu begreifen, scheint es mir notwendig zu sein, sich eine zunächst simple Frage zu stellen: Wie macht man das? Dies ist eine Reduktion der Frage von Lindberg und Scheingold (1970: v) „Once an enterprise like the EC is launched, what accounts for its subsequent growth, stabilisation or decline?“ auf ihren technischen Kern. Und da die europäische Integration nicht das erste Integrationsprojekt der Geschichte ist, läßt sich daran eine zweite notwendige Frage anschließen: Wie wurde das in anderen, vergangenen Projekten gemacht?

Es ist die zentrale These dieses Artikels, dass im europäischen Integrationsprojekt das Machtdispositiv der kommissarischen Verwaltung zur Geltung kam, das wir aus den Staatswerdungsprojekten als die Integrationsleistungen der Moderne par excellence kennen. Diese These gewinnt aber erst dann an Plausibilität, wenn man einen radikalen Blickwechsel vornimmt und sich von der Fixierung auf die Tatsache, dass dieses Integrationsprojekt etwas noch nie Dagewesenes sei, befreit. Denn Integration als die Verwandlung von disparaten Ordnungen in eine neue ist keine Erfindung der Europäer nach 1945. Sie erscheint nur deshalb als neu, weil es sich um einen ersten Versuch handelte, Nationalstaaten einer Einheit zuzuführen. Nach Jahrhunderten der Konsolidierung nach innen und der Abgrenzung nach außen war in den Köpfen der Menschen ein Bild des Staates als nahezu natürliches Gebilde entstanden. Doch war denn die Geschichte der Nationalstaaten als die allmähliche und schwierige Integration von verschiedenen territorialen Ordnungen in eine staatliche tatsächlich das einfachere Unternehmen gewesen? Die Geschichte lehrt uns etwas anderes. Und wenn wir uns die Frage stellen, wie, das heißt mit welchen Mitteln und Techniken die Könige oft in jahrhundertelangen Prozessen den modernen Zentralstaat schufen, dann werden wir in den meisten dieser Integrationsprojekte ein Instrument entdecken, das man als Vorläufer der europäischen Organe Kommission und EuGH bezeichnen kann.

Empirische Grundlage dieser These ist die Analyse der Instrumente und Praktiken zur Schaffung des modernen Staates als ein Ordnungskonzept, das die Instabilitäten des Feudalsystems überwinden sollte. Auffällig ist, dass sich die Könige des Instrumentes einer besonderen Bürokratie bedienten, um dieses Konzept zu realisieren. Auch diese Bürokratie stand quer zu den regulären Administrationen sowohl der Territorialfürsten als auch des Königs. Sie sollte die unterschiedlichen politischen, rechtlichen und ökonomischen Ordnungssysteme der Territorialfürsten in ein neues und idealiter einheitliches verwandeln. Dafür erfanden die französischen Könige die Intendanten und die spanischen die corregidores, der preußische Große Churfürst die Steuerräte, dafür funktionalisierten die englischen Könige die alten Justices of Peace.⁶ Immer ging es darum, dem neuen königlichen Recht in den Provinzen Geltung zu verschaffen. Dies gelang selten durch einen einfachen Octroi, meist mußte die Akzeptanz dieses Rechts durch kompromissreiche Verhandlungen und nachfolgende Überwachung sichergestellt werden. Denn der neue Staat als Idee und als Praxis war nicht in dem Augenblick legitim, in dem eine Dynastie siegreich aus dem „Monopolmechanismus“ (Elias) hervorgegangen war. Die Akzeptanz des Königs bedeutete nicht automatisch die Akzeptanz seiner zentralisierenden Strategien. Die „Peripherie“ wurde erst allmählich von der neuen raison d'état und mithin von der raison d'être des neuen Zentrums überzeugt. Das Königtum sollte dem Frieden dienen. Indem die Fürsten diese Funktion an den König delegierten, hatten sie aber nicht auch schon die Preisgabe ihrer Rechtsetzungsbefugnisse und Gerichtsbarkeiten, schon gar nicht jene ihrer Steuer- und Zollhoheiten im Auge gehabt. Daher setzte das neue und in seiner Legitimität noch prekäre Zentrum das Instrument der kommissarischen Verwaltung ein, um die „Peripherie“ in den Sog der neuen Ordnungsvorstellungen zu ziehen (vgl. Puntcher Riekmann 1998: 65-188).

Die Geschichte der europäischen Integration als Praxis hat in der Geschichte der Integration von Provinzen zu Staaten ihr Analogon. Ob das Resultat das gleiche sein wird, ob also die Europäische Union das vollkommene Pendant des Nationalstaates auf höherer Stufe sein wird (vgl. Münch 1998), bleibt jedoch eine offene Frage, und kann auch hier, allen aktuellen Debatten um eine europäische Föderation zum Trotz, nicht gültig beantwortet werden. Was sich aber mit hoher Plausibilität behaupten läßt, ist eine bemerkenswerte Kontinuität in der Verwendung eines besonderen bürokratischen Instruments zur Herstellung der neuen Einheit. Die supranationalen Organe der Kommission und des EuGH erfüllen die Funktionen der alten Intendanzsysteme, indem sie auf ihre je eigene Weise als Hüter und Wächter der Verträge und der Einhaltung des seit den fünfziger Jahren beständig wachsenden Sekundärrechtes auftreten. Der Kommission kommt zugleich eine wichtige Rolle in der Vorbereitung und Verhandlung von neuen Rechtsetzungsakten zu, in der sie mal politischer Unternehmer, mal diplomatischer Vermittler zwischen nationalen Regierungen und deren Administrationen ist. Ohne das beständige Wirken von Kommission und EuGH wäre die europäische Integration wohl ebensowenig Realität geworden wie die Nationalstaaten ohne den Einsatz der commissarii, die Otto Hintze als wesentliches Instrument der königlichen Zentralisierungsprojekte definierte (Hintze 1910/1970).

Die Analogie zwischen den beiden historischen Integrationsprojekten gewinnt an weiterer Plausibilität, wenn wir die Praktiken der darin verwendeten Instrumente in Relation zu den verfolgten Zielen und Zwecken setzen. Denn die Einheit soll nicht nur dem Frieden, sondern auch der Prosperität der neuen Gemeinschaft dienen. Darin sollen die ökonomischen und kulturellen Kräfte zu neuer Blüte gelangen. Daher ist die Staatswerdung wie die europäische Integration untrennbar mit dem Schaffen von Binnenmärkten verknüpft, ist die wirtschaftliche Integration Zweck und Hebel der politischen, ist das Gewinnen der wichtigsten ökonomischen Akteure *conditio sine qua non* für das gesamte Unternehmen. Die zweite Seite der Einheitsidee ist die Modernisierung der Verhältnisse. Gemeinhin erkennen wir diese Dialektik von pazifizierender Einheitspolitik und Prosperität als Leistung des modernen Zentralstaates, aber sie ist in Wahrheit weit älteren Datums und bildete auch den Kern der römischen Reichsidee. Sie wird in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum europäischen Leitbild *par excellence*.⁷

Doch wie Einheit und Modernisierung in Einklang zu bringen seien, ja was den einzelnen Gliedern (Staaten, Regionen, Interessengruppen) und in welcher Form als modernisierungswürdig gilt, ist keine ausgemachte Sache. So verlockend das Bild eines Binnenmarktes mit einheitlichen (oder wenigstens konvergierenden) Standards erscheinen mag, konkrete Maßnahmen zu seiner Realisierung können nicht einfach von den verschiedenen existierenden Normen, Institutionen und Strukturen abstrahieren.

Die Praktik des Wissens

Wer eine neue Einheit will, muss zunächst einmal wissen. Er muß Kenntnis über die unterschiedlichen Realitäten erhalten, die er in einer neuen einheitlichen Ordnung „aufheben“ möchte. Doch das Erlangen von exaktem und für dieses Projekt nützlichem Wissen ist keine einfache Angelegenheit, zumal die Könige wie die europäische Gemeinschaft⁸ abhängig sind vom Auskunftswillen der „Peripherie“. Moderne bürokratisch-rationale Herrschaft beruht mehr als alle andere Formen auf einem gut selektierten und systematisierbaren Wissen, das aus einem organisierten Kommunikationsprozeß gewonnen werden muß. Eine bürokratische Herrschaft, die sich gar die politische Neuordnung eines Territoriums zum Ziel setzt, muß

darin eine weit größere Meisterschaft entwickeln als jene eines stabilen Nationalstaates. Dies wusste Jean Monnet als er schrieb: „Ein essentieller Teil der Aktionen der Hohen Behörde wird in der Summe jener Informationen bestehen, die zu sammeln in ihrer Macht steht und die zu publizieren ihre Pflicht sein wird.“ (Monnet 1976: 477, dt. SPR).

Die Bedeutung der Informationsfrage wächst proportional zur Größe der Integrationsvorhaben (vgl. Puntcher Riekman 1998: 86ff). Die Geschichte des Europäischen Statistischen Amtes (Eurostat) ist noch zu schreiben. Doch ohne viel Phantasie kann man sich vorstellen, auf welche Schwierigkeiten vor allem in den ersten Jahrzehnten dieses Amt gestoßen sein muss, um brauchbare Angaben aus den Mitgliedstaaten zu erhalten, ganz zu schweigen von der Durchsetzung neuer und einheitlicher Erhebungsmethoden. Bekannt ist dagegen der steinige Weg, den die Kommission auf der Suche nach korrekten Angaben über die mitgliedstaatliche Subventionspolitik zu beschreiten hatte (vgl. ebda: 104f).

Ein besonderes Kapitel der europäischen „Wissenspolitik“ wurde mit dem Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion aufgeschlagen. Denn nicht zuletzt die Sorge Deutschlands, durch die Währungsunion mit hoch verschuldeten und inflationsanfälligen Nationalökonomien in eine Destabilisierungsspirale zu geraten, bedingte jene Maastricht-Kriterien, deren Erfüllung nur dann gemessen werden konnte, wenn die Mitgliedstaaten bereit waren, ihre Daten einigermaßen ungeschönt an das Zentrum weiterzugeben. Es war dieses Projekt, das die Hochblüte der kommissarischen Verwaltung an der Wende von den achtziger zu den neunziger Jahren begründete. Das in Artikel 99, Absatz 3 EGV festgelegte Verfahren zur multilateralen Überwachung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken auf der Grundlage von Angaben, welche die Mitgliedstaaten an die Kommission zu übermitteln haben, führt nicht automatisch zu Erfolg. Daher die Klage des Kommissionspräsidenten Delors in seinem Bericht an das Europäische Parlament, dass „the ministers haven't yet been open and frank enough with each other to make it work“ (Ross 1995: 87). Gerade die gegenseitige Überwachung kommt ohne das Instrument der kommissarischen Verwaltung nicht aus, weil Mitgliedstaaten wenig über ihre Partner wissen (vgl. Schmidt 1997: 24).⁹

Informationen erhält das neue Zentrum kaum je durch eine einfache Befehlsausgabe. Daher jene Strategien der Kommission, die dezentralen Verwaltungen in ihre Projekte einzubinden. Denn sowohl für das Einholen von Wissen wie zur Durchsetzung europäischer Politik ist die Kommission auf die nationalen Akteure angewiesen. Ein wichtiges Instrument dafür wurde die Komitologie. Diese seltsame Einrichtung mit ihren komplexen Verfahren zur Implementierung europäischer Verordnungen in den Mitgliedstaaten, die der Rat durch seinen Komitologiebeschluss von 1987 formalisiert hat (das Ausschußwesen selbst ist weit älteren Datums), war mehr oder weniger offen zur besseren Kontrolle der Kommission durch die nationalen Bürokratien erdacht worden (vgl. Peters 1992: 81; Vos 2000: 20f.). Doch unübersehbar ist, dass die Komitologie zu einer ambigen Einrichtung wurde, in der nationale Beamte allmählich ihre Funktion der Repräsentanz nationaler Interessen mit jener, sich am europäischen interadministrativen Diskurs aktiv zu beteiligen, verschmolzen (vgl. Joerges 2000: 311-338; Puntcher Riekman 1998: 175). Und die Kommission funktionalisierte die Komitologie gerade für ihre Informations- und Expertisezwecke (vgl. Vos 2000: 19), die sich in diesem „Interstitium der Macht“ meist besser befriedigen lassen als durch offizielle und formalisierte Informationskanäle (vgl. Puntcher Riekman 1998: 173; Middlemas 1995: passim).

Doch die Wissensmängel des neuen Zentrums sind damit keineswegs ausgeräumt. Vor allem in Hinblick auf die korrekte Implementierung des EG-Rechts tapen die supranationalen Organe oft im Dunkeln. Die Überwachung des Vollzugs einer Richtlinie beschränkt sich für

die Kommission meist auf die Notifizierung der formalen Umsetzung durch die nationalen Gesetzgeber. Allfällige Mängel werden meist erst dann erkannt, wenn Rechtssubjekte diese vor den Gerichten zum Gegenstand eines Rechtsstreites erheben.¹⁰

Die gesamte Problematik ist den Historikern der staatlichen Integrationsprojekte wohl bekannt. Intendanten, Kommissare, *maîtres des requêtes*, *corregidores*, Steuerräte und *justices of peace*: ihre oberste Aufgabe war es, das Zentrum über die Zu- und Missstände der zu integrierenden Provinzen zu informieren. Als „reportorial bureaucracy“ werden sie in der Geschichtsschreibung bezeichnet, und Richelieu hat ihre Aufgaben mit den Verba „sich erkundigen, beobachten, entdecken, lernen“ beschrieben (vgl. Puntcher Riekmann 1998: 91). Fischer und Lundgreen liefern für die hier behauptete Analogie alter und moderner Integrationspraktiken ein anschauliches Bild aus der Epoche Colberts:

The regular correspondence between Colbert (as comptroller-general, the head of the financial administration) and his intendants shows how the decisions were taken: (1) instructions or circular letters of the comptroller-general requested investigation and report on a given issue from the intendants; (2) the intendants investigated and submitted a report or survey; (3) the reports were studied by the subcommittees and bureaus of the councils; (4) a draft (of an ordinance to be issued or of a policy to be followed) was submitted to the councils of the state for decision; (5) the outcome decided upon was communicated to the provincial intendants for execution. (Fischer/Lundgreen 1975: 501)

Überwacht wird alles von der königlichen und seigneurialen Justiz über die Straßenverwaltung bis zu den Kreditaufnahmen der Kommunen. So kann es nicht verwundern, dass der berühmte spanische Jurist und *corregidor* des 16. Jahrhunderts Castillo de Bobadilla diesen kommissarischen Typus als wichtigsten Herrscher nach dem König bezeichnet hat (vgl. Puntcher Riekmann 1998: 95). Zumindest hinsichtlich seines Wissens ist das keine Übertreibung.

Die Praktik des Modernisierens

Die korrekte Erfüllung des Informationsauftrages durch die Kommissare ist von eminenter Bedeutung für das neue Zentrum, das nicht einfach ein Territorium nach einem Muster verwalten, sondern zugleich die Verhältnisse korrigieren und modernisieren will. Auch darin gibt es eine Kontinuität zwischen den Integrationsprojekten von einst und jetzt: Die neue Ordnung soll besser und gerechter, innovativer und wachstumsfördernder sein, als die alten es waren. Es soll nicht nur der Friede nach innen gefördert werden, es sollen die Grundlagen für neues Ansehen in der Welt, mithin für eine neue Außenpolitik geschaffen werden. Die Idee des Fortschritts, ökonomisch und wissenschaftlich-technisch, wird mit dem Projekt der Einheit verknüpft. Dafür müssen die alten Verhältnisse, Institutionen und Strukturen, korrigiert werden. Korrekturen erfordern Deregulierungen und neue einheitliche Regulierungen. Das Projekt des Binnenmarktes wiederholt das Projekt der Könige in den avanciertesten Staaten Europas, Märkte zu schaffen, neue Kommunikations- und Transportwege zu eröffnen, Preisbindungen abzuschaffen, Produktionsstandards zu harmonisieren, kompatible Ausbildungssysteme einzurichten. Frappierend sind die Parallelen zwischen den Projekten der Europäischen Kommission – von der Marktliberalisierung über die Technologieoffensiven bis zur jüngsten Idee einer europäischen Wissenschaftsgesellschaft – und den Plänen Colberts. Dafür mussten damals die Zollhoheiten der Territorialfürsten

aufgehoben, ihre Steuerrechte beschnitten und ihre Gerichtsbarkeitssysteme vereinheitlicht werden (vgl. Puntcher Riekmann 1998: 112ff). All das hat Jahrhunderte gedauert und kam in manchen Staaten erst im 20. zu einer relativen Vollendung. Otto Hintze hat überzeugend beschrieben, wie wichtig in diesem Prozess die Figur des Kommissarius gewesen war¹¹:

In diesem Kampf um die Durchsetzung einer neuen Staatsordnung ist der Kommissarius das wirksamste Instrument der Staatsgewalt geworden: ohne eine jus quaesitum an seiner Stellung, ohne Verbindung mit den lokalen Mächten des Widerstands, ohne Fesseln verjährter Rechtsanschauungen und herkömmlicher Amtswaltung, nur ein Werkzeug des höheren Willens, der neuen Staatsidee, dem Fürsten unbedingt ergeben, von ihm bevollmächtigt und abhängig, nicht mehr ein officier, sondern nur ein fonctionnaire, stellt er einen neuen, dem Geiste der absolutistischen Staatsräson entsprechenden Typus des Staatsdieners, der zwar in dieser Schärfe und Einseitigkeit das alte Beamtentum nicht völlig verdrängt, aber doch durch die Verschmelzung mit ihm nach langem Kampfe eine tiefgreifende Veränderung in seinem Wesen hervorgebracht hat, die bis zur Gegenwart fortwirkt (Hintze 1910/1970: 273).

Welche Veränderungen für das staatliche Beamtentum durch den Einsatz der modernen Kommissare die Folge sein werden, kann noch nicht gültig beurteilt werden und sollte Inhalt der künftigen Bürokratieforschung sein. Verändert wird jedenfalls der Blick jener Beamten, die ständig im europäischen Deliberationsprozess stehen, indem er sich nicht mehr ausschließlich auf den nationalen Kontext richten kann, sondern zugleich auch jenen der Partner berücksichtigen muß, um zu tauglichen Ergebnissen zu kommen. In welchem Ausmaß sie dadurch zu Trägern der Europaidee, der neuen raison d'union, werden, bleibt ebenfalls eine offene Frage. Dieser Idee verpflichtet sind jedenfalls die Akteure der europäischen kommissarischen Verwaltung, die man als das „Gewissen der Union“ beschrieben hat (vgl. Nugent 1999: 141).

Modernisieren läßt sich am besten mit einem Dispositiv aus „irregulärem“ Personal, denn das reguläre hat Bindungen und Loyalitäten gegenüber den tradierten Institutionen. Doch damals wie heute gilt, dass die Figur des Kommissarius ein Instrument ohne originäre Legitimität ist. Wenn wir die Analogie (oder gar Kontinuität) zwischen alter und neuer kommissarischer Verwaltung akzeptieren, dann kann die Definition, die Jean Bodin, der französische Staatstheoretiker des 16. Jahrhunderts, für die königlichen Aufträge an die Kommissare formuliert hat, Erklärungen für die heutige institutionelle Problematik liefern: „Eine Kommission erhält man durch Gunst und auf Widerruf, der Herrscher kann sie zurückverlangen, wann er will“ (Bodin, zitiert nach Puntcher Riekmann 1998: 178). Es ist ein wichtiges Symbol, dass die Siegel der französischen Könige auf den Patenten, die sie an ihre reguläre Verwaltung richteten, eine andere Farbe trugen als jene, die für die irreguläre Verwaltung der Kommissare bestimmt waren. (ebda.) Die Macht der Kommissare zu beschneiden, war für die Könige relativ leicht, jene der regulären Bürokratie direkt anzutasten, ein oft aussichtsloses Unterfangen. Die kommissarische Verwaltung diente einer raffinierten königlichen Strategie, die tradierten Verhältnisse zu reformieren, und konnte zugleich als Sündenbock funktionalisiert werden, wenn sich allzu großer Widerstand regte.

In der Regel war die kommissarische Verwaltung auch im Ancien Régime stets darauf bedacht, zumindest bis zu einem gewissen Grad ein Einvernehmen mit den überkommenen Institutionen herzustellen, nur in äußersten Fällen mit Drohgebärden zu operieren, den Einsatz von Gewalt auszuschließen. Ihre Aufgabe war es, allmählich und vorsichtig, die Macht des neuen Zentrums auszuweiten, indem man für die Reformen den Konsens der provinziellen Mächte suchte und dann die Zugeständnisse der Peripherie überdehnte. Heute würde man

diese Strategie als das Schaffen von Spill-over-Effekten bezeichnen. Ein Meister der Überdehnung war zum Beispiel Colbert, der ausgehend von einigen die Wasser- und Forstverwaltung vereinheitlichenden Rechtsakten, das gesamte Recht der Schifffahrt und des Handels reformierte. Es entstanden fünf große Rechtstexte sowohl zum Zivil- als auch zum Strafrecht in diesen Bereichen. Damit dies gelingen konnte, mussten sich die Intendanten gegenüber den Provinzialmächten zugleich „empfänglich und gebieterisch“ (dociles et impérieux) zeigen, um zu ihrem Ziel zu gelangen. Sie mussten die existierenden Interessen der Peripherie als legitim anerkennen und das Interesse des Zentrums nachdrücklich, aber in einem Gestus der „relativen Interesselosigkeit“ vertreten (Le Roy Ladurie 1991: 159 und 227f.).

Heute wie damals ist es die Aufgabe dieser besonderen Bürokratie, Breschen in die geronnenen Strukturen zu schlagen. So hat auch Jean Monnet das Imperativ ihres Handelns beschrieben: „eine Bresche in die nationalen Souveränitäten schlagen“ (Monnet 1976: 429, dt. SPR). Und in derselben Metaphorik schrieb der Kommissionspräsident Roy Jenkins 1977 in sein Tagebuch: „(We) had to be prepared to go against them (governments) and to blaze a trail to a greater extent than we had done previously, however much this offended people, and that the obvious direction of this was towards monetary union“ (Jenkins 1989: 135).

Eine wirkungsvolle Bresche schlug die Kommission mit dem Instrument des Wettbewerbsrechts, dessen Kontrolle der Hohen Behörde mit dem Vertrag zur Gemeinschaft von Kohle und Stahl von 1951 und der Kommission in den Römischen Verträgen von 1957 zugestanden worden war. Vor dem Hintergrund der Wiedererrichtung europäischer Märkte war die Wettbewerbspolitik wohl ein idealer Punkt, an dem in den Schutzwahl der nationalen Souveränität eine breite und nicht mehr zu schließende Bresche geschlagen werden konnte. In diesem Bereich konvergierten unterschiedliche Interessen: das allgemeine Credo einer liberalen Marktordnung mit spezifischen Modernisierungsinteressen nationaler Regierungen und beide mit den Interessen der Kommission an der Ausdehnung ihrer Macht. Trotzdem sollte die Durchsetzung der europäischen Wettbewerbspolitik lange Zeit ein schwieriges Unternehmen bleiben. Die Klage der Kommission in ihrem ersten Wettbewerbsbericht von 1972, „that the EEC policy has the positive role of contributing towards the actual establishment of a new economic system, but it remains the case that in the absence of common policies in other areas, competition rules can only have a negative effect...“ (Allen 1977: 92), behält ihre Gültigkeit mindestens bis zum Binnenmarkt, in manchen Bereichen bis auf den heutigen Tag.

Was hier angedeutet wird, ist eine Strategie der Überdehnung von Macht durch Ausweitung des Handelns auf weitere Politikfelder, die Suche nach einem Punkt, an dem die „negative“ Integration in eine „positive“ umschlagen würde. Man darf sich also diesen Prozess keinesfalls als linearen und unaufhaltsamen vorstellen. Denn überall dort, wo Interessen der Mitgliedstaaten ignoriert werden, ist der Widerstand programmiert: „To go too far beyond the centre of gravity even in Council business subject to qualified majority voting, is to court trouble“ (Ludlow 1991: 102). Vor allem die Erfolge der Kommission gegenüber der Subventionspolitik der Mitgliedstaaten bleiben lange Zeit äußerst gering, während sie sich gegenüber Privatunternehmen besser durchsetzen kann. Dabei sind diese Erfolge auch der Unterstützung des EuGH geschuldet, der stets bereit ist, „to interpret the Treaty of Rome in a far-reaching way and invariably to support the Commission“ (Allen 1977: 93).¹² Aus der Praxis zur Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts kann das Fazit gezogen werden, dass „in the absence of political will for a major advance in European integration which the creation of common industrial, social and regional policies would imply, the Commission is forced to make inroads into national policy-making where it can“ (ebd.).

Die Praktik des Überlagerns und Verdrängens von Recht

Diese Integrationspraktik ist vornehmlich eine des Europäischen Gerichtshofs und wurde vom deutschen Bundesverfassungsgericht im Fall Lütticke eindrucksvoll beschrieben:

Seit dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Marktes müssen die deutschen Gerichte auch solche Rechtsvorschriften anwenden, die zwar einer eigenständigen außerstaatlichen Hoheitsgewalt zuzurechnen sind, aber dennoch aufgrund ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof im innerstaatlichen Raum unmittelbare Wirkung entfalten und *entgegenstehendes nationales Recht überlagern und verdrängen*: denn nur so können die den Bürgern des Gemeinsamen Marktes eingeräumten subjektiven Rechte verwirklicht werden. (Hummer/Simma/Vedder/Emmert 1994: 97, Hervorheb.v.SPR)¹³

Überlagerung und Verdrängung sind anschauliche Kernbegriffe jener komplexen Mikrophysik des europäischen Verwandlungsprozesses, der hier nicht in legalistischen, sondern in machttheoretischen Kategorien beschrieben wird.

In Versuchen der konstitutionellen Neuordnung hat das Recht zwei, ebenfalls komplementäre Aspekte: es ist Objekt und zugleich Instrument der Transformation. Auch die europäische Neuordnung begann als rechtsetzende Praxis, indem man gesetzgebende und überwachende Institutionen an ihren Anfang setzte. Der Grundsatz, Recht als zentrales Agens (vgl. Dehousse/Weiler 1990: 243) der Integration einzusetzen, gilt nicht nur in einem funktionalistischen, sondern auch in einem normativen Sinne (vgl. Joerges 1996: 106f). Dies ist keine Spezialität der Europäischen Gemeinschaft, sondern Merkmal aller Integrationsprojekte, die oft emphatische Betonung der Bedeutung des Rechts im europäischen hat jedoch auch programmatischen Charakter: „Sollte man das Wesen der Europäischen Gemeinschaft in einem einzigen Begriff zusammenfassen, so wäre wohl keiner treffender als der der Rechtsgemeinschaft“ (Grunewald 1991: 15)¹⁴.

Die Meilensteine der europäischen Rechtsprechung bestehen nicht nur in der Auslegung einfacher Gesetze, sondern in veritablen Konstitutionsakten. „If one were asked to synthesize the direction in which the case law produced in Luxemburg has moved since 1957, one would have to say that it coincides with the making of a constitution for Europe“, schreibt der EuGH-Richter Federico Mancini zu Beginn der neunziger Jahre (Mancini 1991: 177). Betrachtet man die wesentlichen Ergebnisse, nämlich die Etablierung des Vorranges von europäischem vor nationalem Recht, die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts und unter bestimmten Bedingungen auch der Richtlinien in den Mitgliedstaaten und die Erhebung des Einzelnen zum Klageberechtigten¹⁵, so kann man nicht umhin, dem Europäischen Gerichtshof eine verfassungsbildende Strategie zu attestieren. Kein völkerrechtlicher Akt besitzt eine Neuordnungskraft, die jener des Gemeinschaftsrechts vergleichbar wäre. Doch dieses Recht ist zugleich besonderen Ursprungs: „Stripped of its legal attributes, the account of the transformation of the EC legal system is a classic story of bureaucratic politics in response to the creation of a new political institution.“ (Alter 1996: 480) Das Recht, das diese bürokratische Politik hervorbringt, ist Juristenrecht.

Damit ist ein zentraler Punkt der neuzeitlichen politischen Geschichte berührt: die Macht der Juristen in Neuordnungsprozessen. Dieses Phänomen ist nicht nur eine auffallende Erscheinung in demokratischen Rechtsstaaten, wie Löwenstein behauptet (Löwenstein 1959:

243), sondern auch wesentliches Merkmal der europäischen Reichsgründungen und Staatswerdungen mindestens seit dem Mittelalter. Der Romanist Paul Koschaker hat dies in seinem Buch „Europa und das Römische Recht“ detailliert beschrieben (1966: 70f). Die Politik der deutschen Kaiser, die seit dem 11. Jahrhundert ihr Reich als Nachfolge des Imperium Romanum zu konstruieren versuchten, gründete sich auch auf die Hilfe der Glossatoren des Corpus iuris, auf jene Juristen, die in Bologna an der Auslegung und Systematisierung des Justinianischen Kodex und der Digesten arbeiteten. Die Glossatoren wurden zu den „natürlichen Bundesgenossen“ vor allem der staufischen Kaiser, weil für jene das römische Recht nie aufgehört hatte, „Repräsentant der Universalität des Imperiums“ zu sein (Vgl. Koschaker 1966: 70ff.) „Die Legisten – sie fallen auf Jahrhunderte mit den Juristen überhaupt zusammen – waren die Anhänger des Reichs und der Reichsidee, weil das römische Recht als kaiserliches Recht Reichsrecht war.“(ebd.: 72.) Die Kaiser erhofften von den Legisten Unterstützung im Kampf gegen das Papsttum, in dem sie ihr Reichskonzept von der päpstlichen Investitur lösen und auf das Erbe des römischen Reichs und des autoritativen Corpus iuris gründen wollten. Wie sehr der Kampf um die Macht immer auch ein Kampf um das Recht ist, zeigte sich gerade dann, als die Reichsidee an Kraft verlor wie in Frankreich, wo als erstes die Lehre des römischen Rechts verboten wurde (Vgl. ebd.: 76.).

Dagegen beabsichtigte Heinrich VIII. von England, durch die exklusive Anwendung des römischen Rechts seine Zentralisierungspolitik auf eine neue autoritative Grundlage zu stellen. Ohne Erfolg. Dabei scheiterte die Einführung des römischen Rechts im 16. Jahrhundert nicht an einer englischen Abneigung gegen das fremde Recht oder die Romidee, sondern an einem mächtigen Juristenstand, der seit rund drei Jahrhunderten an der Festigung seiner Organisation und des common law als Juristenrecht gearbeitet hatte. Die Übernahme des römischen Rechts hätte den Austausch des herrschenden Juristenrechts gegen ein anderes bedeutet (Vgl. ebd.: 214f.). Dabei war der Angriff des römischen Rechts auf die englische Tradition nicht nur gefährlich geworden, weil er das Siegel der königlichen Autorität trug, sondern auch weil der König eine Reihe von Innovationen im Bereich der Gerichtsbarkeit und der Rechtsschulen schuf (Vgl. ebd.: 217f.). Jedoch nützte all dies nichts, denn in Wahrheit konnte das neue Recht nur durch die Tore der Praxis eindringen und diese waren durch den englischen Juristenstand gut bewacht. Dazu kam, daß das Parlament unter der Führung des einflußreichen Juristen Edward Coke „den Verfassungskampf gegen die Krone im Namen der supremacy des common law erfolgreich durchführte.“(ebd.: 219.)

Die Beschäftigung mit dem Juristenrecht im Mittelalter und der frühen Neuzeit ist vor allem deshalb interessant, weil es damals wie heute um die Schaffung einer neuen Rechtsordnung durch das Werk von Juristen ging, die weniger Rechtstheoretiker als Lehrer, Gutachter, Advokaten und Richter waren. Die neuen Rechtsordnungen entstanden nicht einfach durch kaiserliche, königliche oder päpstliche Dekrete, sie waren Ergebnisse einer langwierigen Praxis der Juristen, die sich auch permanent mit den älteren Rechtsordnungen auseinandersetzen mußten. Bedeutsam ist außerdem, daß Juristenrecht dort relevant ist, wo die Politik nach Zentralisierung strebt. Denn, so schreibt Koschaker über die von ihm untersuchten Epochen, „Juristenrecht drängt nach Zentralismus. Juristen, die an der Rechtserzeugung mitwirken, trifft man daher an derjenigen Stelle, wo sich das politische Machtzentrum des betreffenden Gemeinwesens befindet.“(ebd.: 178.)

Die Mitgliedstaaten erobern ihre Macht zurück

Die kommissarische Verwaltung ist ein mächtiges Instrument, dem die Tendenz zur Verselbstständigung innewohnt. Ihre Erfolge verstärken die Tendenz. Richelieu hat diese Gefahr in seinem politischen Testament beschrieben, moderne Principal-Agent-Theoretiker verweisen darauf (vgl. Pollack 1998). Damals wie im europäischen Kontext hat diese Gefahr eine zusätzliche Dimension: Der Erfolg der kommissarischen Verwaltung bedeutet nicht nur einen Machtzuwachs für diese selbst, sondern eine Veränderung der Machtverhältnisse überhaupt. Denn Erfolg heißt in diesem Falle immer auch eine Vertiefung und Festigung der Integration, mithin die Vereinheitlichung der Bedingungen politischen und ökonomischen Handelns (oder den Zwang dazu). Heute impliziert er eine wachsende Einschränkung der mitgliedstaatlichen Autonomie in zweierlei Hinsicht: zuerst der Autonomie, Probleme als nationale zu definieren und durch nationale Maßnahmen zu lösen; dann aber auch der Autonomie, sie durch intergouvernementale Zusammenarbeit zu bewältigen.

Im aktuellen Institutionenstreit geht es den nationalen Regierungen wesentlich um die Wiederherstellung des zweiten Typs von Autonomie. Es geht nicht um die Infragestellung des Integrationsprozesses, sondern darum, das Heft in der Hand zu behalten (Mitterrand), um den ersten Autonomieverlust zu kompensieren. Wenn Souveränität schon geteilt werden muss, dann mit seinesgleichen und nicht mit einer höheren Autorität. In dieser Haltung gerieren sich die Staats- und Regierungschefs wie die Reichsfürsten im Heiligen Römischen Reich, jenem institutionellen Monstrum (Pufendorf 1667/1994), über das die gewählten Kaiser niemals wirklich autonom zu regieren vermochten und das sie im Dreißigjährigen Krieg endgültig verloren. Dass es danach bis zum Jahre 1806 als Fiktion noch fortbestand, ist nur eine der vielen Ironien der Geschichte. Die machtpolitischen Verhältnisse der heutigen Union sind jenen ähnlich und zugleich von ihnen verschieden, denn erstens können wir keineswegs von einer Europäischen Union als Fiktion sprechen (wir können es auch in Bezug auf das Heilige Römische Reich nur retrospektiv) und zweitens läßt sich die Rückeroberung der Definitions- und Entscheidungsmacht durch die nationalen Exekutiven an der demokratischen Frage auf.

Es mag paradox klingen, aber die Renaissance der „Reichsfürsten“ im europäischen Integrationsprozeß speist sich nicht zuletzt aus der Debatte um das Demokratiedefizit der Union. Diese Debatte in einer renationalisierenden Wendung zu führen, ist der erste Geniestreich der Staats- und Regierungschefs. Sie zu funktionalisieren für die Reinhronisierung des intergouvernementalistischen Prinzips, ist der zweite. Und hinter den neuen Verfassungsdebatten verbirgt sich ein dritter, der auf die Errichtung eines Gravitationszentrums (manche assoziieren damit die Idee eines Direktoriums) zielt, um Integration als ein Hegemonieprojekt der Gründungsstaaten zu betreiben. Dies erscheint gerade Deutschland und Frankreich umso dringlicher, je näher die Osterweiterung und damit eine weitere Diffusion ihrer Macht droht. Dabei geht es weniger um die Erhaltung des Rates als oberste Entscheidungsinstanz. Denn der Rat ist ja selbst ein Gemeinschaftsorgan und zur Zusammenarbeit im Sinne eines europäischen Interesses vertraglich verpflichtet (Artikel 10 und 218 EGV)¹⁶. Er ist darüber hinaus in der ersten Säule an das Initiativrecht der Kommission und in vielen Bereichen (vgl. Nugent 1999: 368f.) an das Mitbestimmungsrecht des Europäischen Parlaments gebunden. Die aktuellen Vorstöße scheinen vielmehr auf einen Intergouvernementalismus innerhalb der Union, aber außerhalb der Gemeinschaftsverfahren zu setzen. Es ist die Welt der Europäischen Rates und seiner Gipfelpolitik, die gestärkt werden soll. Zu dieser Welt gehören auch die Intergouvernementalen Konferenzen zur Vertragsrevision, in denen die Mitgliedstaaten in der Tat das Heft in der Hand haben, während Kommission und Europäisches Parlament darin eher die Rolle der Zaungäste spielen. Auch die aktuelle Österreich-Causa kann in diesem Lichte interpretiert werden. Bei allem Verständnis für die Reaktionen der 14 EU-Partner auf die Regierungsbeteiligung der extremen Rechten in Österreich in der Sorge um deren Signalwirkung für andere Staaten, so

ist doch das Zustandekommen der Absprachen über die Maßnahmen (sowohl hinsichtlich ihrer Einhelligkeit als auch in ihrer Geschwindigkeit) höchst bemerkenswert. Hilfreich dürfte dafür die Einrichtung direkter Kommunikationsschienen zwischen den Staats- und Regierungschefs gewesen sein, die man beim informellen Gipfel in Pörschach während der österreichischen Ratspräsidentschaft beschlossen hatte.¹⁷

Doch dies ist nur das äußere und jüngste Zeichen eines Kräftemessens zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen, das in dem großen europäischen Transformationsprozess seit 1950 den Bewegungen eines Pendels folgt und keineswegs zugunsten der supranationalen Ordnung entschieden ist. Jean Monnet und mit ihm die Funktionalisten glaubten zumindest in den ersten beiden Jahrzehnten an die unaufhaltsame Wirkung des kommissarischen Machtdispositivs. Und sie hatten insofern Recht, als ohne dessen koordinierende und moderierende Funktion die Zusammenarbeit von Regierungen wohl immer wieder an der „Anarchie“ der Staatenwelt seine Grenzen gefunden hätte. Was sie aber übersahen, waren sowohl der instrumentelle Charakter der kommissarischen Verwaltung als auch die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten dieses Instrument gegen sich selbst einsetzen mussten, um den Integrationsprozess voranzutreiben. Dies unterscheidet die kommissarische Verwaltung des Ancien Régime von jener des heutigen Europa. Die Intendanten und Kommissare waren Instrumente des Königs und Souveräns zur Transformation der Ordnungen in den ihm unterworfenen Provinzen in eine neue Einheit, die heutige kommissarische Verwaltung wurde von demokratisch gewählten Repräsentanten eingesetzt, um im Namen des „immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker“ (Präambel EGV) - und angesichts gravierender Informationsdefizite über den je anderen - die eigene Kooperation zu ermöglichen und sicherzustellen. Aber aus der Kooperation ging und geht eine neue verbindliche Rechtsordnung hervor, die Vorrang vor nationalen Rechtsordnungen genießt und die man auch dann nicht ignorieren kann, wenn man unter dem Druck einer besonderen Verhandlungssituation und entgegen nationalen Interessen einem Rechtsakt zugestimmt hat. Denn diese Rechtsordnung konstituiert Rechte der Einzelnen und nicht nur der Staaten.¹⁸ Auch wenn all dies niemals vertraglich fixiert wurde, sondern „nur“ aus der Judikatur des EuGH hervorgegangen ist, niemand wird es heute ernsthaft wagen, den Vorrang des europäischen Rechts und die Autorität des Gerichtshofs in Zweifel zu ziehen.

In Zweifel ziehen kann man nur das schwächste, weil abhängigste Glied in der Machtkette: die Kommission. Ihre Schwäche resultiert allerdings nicht aus einer Hierarchie der Organe, sondern aus ihrer politischen Funktionalisierbarkeit. Ihre Verwendung als Sündenbock hat Tradition (vgl. Hayes-Renshaw/Wallace 1997: 179f.). Das einst schwächere Organ, das Europäische Parlament, hat gerade im Zuge der Debatte um das Demokratiedefizit kontinuierlich an Rechten gewonnen. Es heute wieder zu diskreditieren, hieße vor aller Augen das zentrale Element der Demokratie selbst in Frage zu stellen. Im Machtkampf mit der Legislative zieht die Exekutive es allemal vor, die Abgeordneten analog zu den Entwicklungen in den Nationalstaaten durch Fraktionszwang zu disziplinieren. Die Kommission dagegen läßt sich unter dem wohlfeilen Vorwurf des Bürokratismus kritisieren. Dabei ist dieser Vorwurf nicht nur angesichts der geringen Größe der Kommission problematisch. Auch die Stärke, die der Kommission aus dem formal nur ihr zuerkannten Initiativrecht im Gesetzgebungsprozess erwachsen war, vermochte sie nie gegen den Willen der Mitgliedstaaten bzw. des Rates einzusetzen. Auch wenn Gesetzesinitiativen wesentlich im Schosse der Kommission konzipiert wurden, mussten sie immer schon auf ihre Verträglichkeit mit den nationalen Interessen und seit den achtziger Jahren auch verstärkt mit jenen der Mehrheiten im Europäischen Parlament hin geprüft worden sein. Daher konnten die großen Integrations sprünge der Delors-Kommission nur gelingen, weil sie (bei allen

Widerständen, die es im Detail gegeben haben mag) in einer spezifischen Phase mit spezifischen nationalen Interessen konvergierten.

Fazit

Die Auseinandersetzungen um die Finalität und die Form der Union sind nicht zu Ende. Ob die Vorstellungen von Joschka Fischer und Jacques Chirac gangbare Wege sind, ist eine offene Frage. Konstatiert wird hier eine Wende im Diskurs, die in einer Zurückstufung der Kommission nach dem Ende der Delors-Ära ihren ersten konkreten Ausdruck fand. Der seit den Maastricht-Referenda in Dänemark und Frankreich abnehmende „permissive Konsens“ der Völker zu aller europäischen Politik motiviert die Herren der Verträge weniger zu einer breiten Debatte über die europäische Demokratie als vielmehr zur Suche nach Argumenten, um ihr eigenes Handeln auf supranationaler Ebene als einzig legitimes zu definieren. Wenn das gelänge, wäre dem Machtanspruch der nationalstaatlichen Exekutiven ein endgültiger Sieg beschieden. Sie wären tatsächlich die ungezähmten Fürsten und Souveräne des europäischen Integrationsprozesses. Denn wir wissen aus einer Reihe von Studien, dass die nationalen Parlamente aus verschiedenen Gründen außer Stande sind, ihre Regierungen und deren europapolitisches Handeln wirksam zu kontrollieren.¹⁹ In der Tat haben gerade jene Regierungen, die der Vertiefungsdynamik bremsend gegenüber standen, ihre Abwehrhaltung immer dann aufgegeben, wenn sie Europa für die Wiedergewinnung von Leadership funktionalisieren konnten (vgl. Cole/Drake 2000).

Die Integration durch kommissarische Verwaltung ist wahrscheinlich an ihr praktisches Ende angelangt. Die Kommission kann die Aufgaben, die ihr mit den Integrationsfortschritten seit der Einheitlichen Europäischen Akte übertragen wurden (oder die sie in ihren Überdehnungsstrategien an sich gezogen hat), bei gleichbleibenden Ressourcen nur schwer erfüllen. In den populistischen Klagen über den Brüsseler Moloch wird verkannt, dass die Kommission über keine eigene politische Legitimität verfügt und daher stets zum Sündenbock stilisiert werden kann, wenn dies politischen Akteuren der Mitgliedstaaten opportun erscheint. In dem von Ambiguitäten geprägten institutionellen Design der Union pendelt gerade sie zwischen Macht und Ohnmacht, während die Regierungen je nach Belieben Kompetenzen delegieren und auch wieder zurücknehmen können.

Dies ist jedoch kein simples Plädoyer für die Stärkung der Kommission, wohl aber eines für die Klärung der europäischen konstitutionellen Frage. Dies setzt die Klärung einer anderen Frage voraus: Wer ist der Souverän der Europäischen Union? Die Regierungen, die diese Rolle für sich beanspruchen, sind lediglich die Repräsentanten der nationalen Souveräne. Letztere haben bisher die allergeringste Rolle im Integrationsprozess gespielt. Wie sie einzubinden wären, darüber lohnte es nachzudenken. Ebenso über die Frage, welche intermediären Strukturen dafür notwendig seien. Dies impliziert eine Analyse der Rolle der Parteien, mithin ihrer Europäisierung, um die Parlamentarisierung der europäischen Politik auf eine neue Stufe zu stellen. Der wesentliche Unterschied zwischen den Integrationsprojekten der Könige und jenem der Union liegt darin, dass heute der Thron „leer“ ist. Diese Vakanz bedingt, dass verschiedene Akteure mit mehr oder weniger Recht ihre Ansprüche darauf anmelden. Die Kommission unterstützt durch den EuGH hat in einigen Phasen für sich erfolgreich die Rolle des Statthalters arrogiert. Dies wollen die Staats- und Regierungschefs nun rückgängig machen. Doch ihr Anspruch ist ebenso fragwürdig, denn der erste Repräsentant der demoi, der wahren, aber verborgenen Souveräne, ist das Parlament. Aber das Europäische Parlament bedarf eines funktionierenden europäischen Parteiensystems, um diese Repräsentanz garantieren zu können. Die Abwesenheit der Parteien aus der

aktuellen Verfassungsdebatte ist ein Problem des europäischen Integrationsprozesses, das erst allmählich zum Objekt politikwissenschaftlicher Analysen wird.²⁰ Noch kann nicht entschieden werden, ob die Parteien willens und fähig sind, sich diesen Themen zu stellen und jene intermediären Leistungen zu vollbringen, die sie einst zu einem Bindeglied zwischen dem Souverän und dem politischen Establishment machten. Wären sie dazu in der Lage, so könnte dies ihre Rolle in Europa stärken, und der wahre Souverän, die Demoi der Mitgliedstaaten, könnte auf den Thron zurückkehren, der ihm alleine zusteht. Dann könnte die Debatte darüber beginnen, welche Machtverteilung zwischen den supranationalen Organen und welche Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen der europäischen Polity demokratiepolitisch sinnvoll und praktikabel sind.

Literatur

- Allen, David*, 1977: Policing or Policy-Making? Competition Policy in the European Communities. S. 91-112 in: *Helen Wallace, William Wallace and Carole Web* (eds.): Policy-Making in the European Communities. London-New York-Sydney-Toronto: John Wiley & Sons.
- Alter, Karen J.*, 1996: The European Court's Political Power, *West European Politics* 19, 3: 458-487
- Bach, Maurizio*, 1992: Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Organisationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, *Zeitschrift für Soziologie* 21, 1: 16-30.
- Bach, Maurizio*, 1994: Transnationale Integration und institutionelle Differenzierung: Tendenzen der europäischen Staatswerdung. S. 109-130 in: *Volker Eichener und Helmut Voelzkow* (Hg.), Europäische Integration und verbandliche Interessensvermittlung. Marburg: Metropolis.
- Bach, Maurizio*, 1999: Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Blanquet, Marc*: L'article 5 du traité C.E.E.: Recherche sur les obligations de fidélité des états membres de la communauté. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Burckhardt, Jacob*, 1978: Weltgeschichtliche Betrachtungen. Stuttgart: Kröner.
- Burley, Anne-Marie and Walter Mattli*, 1993: Europe Before the Court: A Political theory of Legal Integration, *International Organization* 47/1: 41-76.
- Cole, Alistair and Helen Drake*, 2000: The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation, *Journal of European Public Policy* 7(1), S. 26-43.
- Corbett, Richard*, 1993: The Treaty of Maastricht. Essex: Longman.
- Dehousse, Renaud and Joseph H. H. Weiler*, 1990, The legal dimension. S. 242-260 in: *William Wallace* (ed.), The Dynamics of European Integration. London-New York: Pinter Publishers.
- Di Bucci, Vittorio und Michaela di Bucci*, 1991: Der Gerichtshof und das Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften. S. 144-206 in: *Moritz Röttinger und Claudia Weyringer* (Hg.), Handbuch der europäischen Integration. Strategie – Struktur – Politik im EG-Binnenmarkt. Wien: Manz.
- Elias, Norbert*, 1936/1982: Über den Prozeß der Zivilisation. Bd.II, Wandlungen der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Featherstone, Kevin*, 1994: Jean Monnet and the „Democratic Deficit“ in the European Union, *Journal of Common Market Studies* 32: 149-170.
- Fischer, Wolfram and Peter Lundgreen*, 1975, The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel. S. 456-561 in: *Charles Tilly* (ed.): The Formation of National States in Western Europe, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Gaffney, John*, 1996: Introduction: Political Parties and the European Union. S.1-30 in: *John Gaffney* (ed.), Political Parties and the European Union. London/New York: Routledge.
- Glaab, Manuela*, 1999: Die Bürger in Europa. S.603-617 in: *Werner Weidenfeld* (Hg.): Europa-Handbuch. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Grande, Edgar*, 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration, *Leviathan* 3: 339-360.
- Griller, Stefan*, 1996: Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, IEF Working Paper 21, Wien: Forschungsinstitut für Europafragen.
- Grimm, Dieter*, 1995: Does Europe Need a Constitution?, *European Law Journal* 1: 282-302.
- Grunwald, Jürgen*, 1991: Die EG als Rechtsgemeinschaft. S.15-42 in: *Moritz Röttinger und Claudia Weyringer* (Hg.), Handbuch der Europäischen Integration. Wien: Manz Verlag.

- Haas, Ernst B.*, 1958: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hayes-Renshaw, Fiona and Helen Wallace*, 1997: *The Council of Ministers*. London: Macmillan Press.
- Heller, Hermann*, 1934/1983: *Staatslehre*. 6. rev. Aufl., Tübingen: J.C.B.Mohr.
- Hintze, Otto*, 1910/1970: *Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verfassungsgeschichte*. S. 242-274 in: *Otto Hintze: Staat und Verfassung*. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, hg. v. Oestreich, G., 3. durchges. u. erw. Aufl., Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Hix, Simon and Lord, Christopher*, 1997: *Political parties in the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Höffe, Otfried*, 1999: *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: C.H.Beck.
- Hummer, Waldemar, Bruno Simma, Christoph Vedder und Frank Emmert*, 1994: *Europarecht in Fällen*, 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Jenkins, Roy*, 1989: *European Diary, 1977-81*. London: Collins.
- Joerges, Christian*, 1996: *Taking the Law Seriously: on Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration*, *European Law Journal* 2/2: 105-135.
- Joerges, Christian*, 2000: „Good Governance“ Through Comitology? S. 311-338 in: *Christian Joerges and Ellen Vos* (eds.): *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Kielmansegg, Peter Graf*, 1996: *Integration und Demokratie*. S. 47-71 in: *Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch* (Hg.), *Europäische Integration* Opladen: Leske + Budrich.
- König, Thomas, Elmar Rieger und Hermann Schmitt* (Hg.), 1998: *Europa der Bürger? Voraussetzungen, Alternativen, Konsequenzen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Koschaker, Paul*, 1966: *Europa und das römische Recht*, 4. unveränderte Auflage, München-Berlin: Rehm.
- Le Roy Ladurie, Emmanuel*, 1991, *L'Ancien Régime I (1610-1715)*. Paris: Hachette.
- Lehne, Stefan*, 1999: *Institutionenreform 2000*, *Integration* 4: 221-230.
- Lindberg, Leon N. and Stuart A. Scheingold*, 1970: *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Lipset, Seymour Martin*, 1959: *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday & C.
- Lodge, Juliet*, 1997: *Strengthening the European Parliament and its Alternatives*. S.167-191 in: *Eugen Antalovsky, Josef Melchior und Sonja Puntscher Riekmann* (Hg.), *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*. Marburg: Metropolis.
- Löwenstein, Karl*, 1959: *Verfassungslehre*, Tübingen: J. C. B. Mohr
- Ludlow, Peter*, 1991: *The European Commission*. S. 85-132 in: *Robert O. Keohane und Stanley Hoffmann* (eds.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press.
- Majone, Giandomenico*, 1994: *The Rise of the Regulatory State*, *West European Politics* 17: 1-41.
- Mancini, Federico G.*, 1991: *The Making of a Constitution for Europe*. S. 177-194 in: *Robert O. Keohane und Stanley Hoffmann* (eds.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press.
- Marks Gary, Fritz W.Scharpf, Philip Schmitter and Wolfgang Streeck* 1996: *Governance in the European Union*, London: Sage.
- Marks, Gary*, 1999: *The Past in the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration*. Conference Paper, EUR/8 presented at the 1999-2000 European Forum conference *Multi-level Party Systems: Europeanization and the Reshaping of National Political Representation*.

- Meyer, Christoph*, 1999: Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Unions's Communication Deficit, *Journal of Common Market Studies* 37: 617-639.
- Middlemas, Keith*, 1995: *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union, 1973-1995*. London: Fontana Press.
- Monnet, Jean*, 1976: *Mémoires*. Paris: Fayard.
- Mueller, Dennis C.*, 1997: Federalism and the European Union: A Constitutional Perspective, *Public Choice* 90: S.255-280.
- Münch, Richard*, 1998: *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nugent, Neil*, 1999, *The Government and Politics of the European Union*, Houndmills, Basingstoke: The Macmillan Press.
- Offe, Claus*, 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine Europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration. S.99-136 in: *Wolfgang Streeck* (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt/New York: Campus.
- Pernthaler, Peter und Hilpold, Peter*, 2000: Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle – der Fall Österreich, *Integration* 2: 105-119.
- Peters, Guy B.*, 1992: Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community. S. 75-122 in: *A. M. Sbragia* (Ed.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the „New“ European Community*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Pollack, Mark A.*, 1998: The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union. S. 217-249 in: *Wayne Sandholtz und Alec Stone Sweet* (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Pufendorf, Samuel von*, 1667/1994: *De Statu Imperii Germanici/ Die Verfassung des Deutschen Reiches*, hg. u. übers. v. Denzer, Horst, Frankfurt am Main-Leipzig: Insel.
- Puntscher Riekmann Sonja*, 2000: Power Sharing und Demokratie. Handlungsspielräume nationaler Politik in der erweiterten EU. S. 361-380 in: *Anton Pelinka, Fritz Plasser und Wolfgang Meixner* (Hg.), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*. Wien: Signum
- Puntscher Riekmann, Sonja*, 1997: Demokratie im supranationalen Raum. S.69-110 in: *Eugen Antalovsky, Josef Melchior und Sonja Puntscher Riekmann* (Hg.): *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*. Marburg: Metropolis.
- Puntscher Riekmann, Sonja*, 1998: *Die kommissarische Neuordnung Europas. Das Dispositiv der Integration*. Wien/New York: Springer Verlag.
- Reif, Karlheinz*, 1984: National Electoral Cycles and European Election 1979 and 1984, *Electoral Studies* 3: 244-255.
- Risse-Kappen, Thomas*, 1996: Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, *Journal of Common Market Studies* 34: 53-80.
- Rosenau, James and Ernst-Otto Czempiel* (ed.), 1995: *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, George*, 1995: *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge: Polity Press.
- Scharpf, Fritz W.*, 1996: Democratic Policy in Europe, *European Law Journal* 2: 136-155.
- Schmidt, Susanne K.*, 1996: Sterile Debates and Dubious Generalisations: An Empirical Critique of European Integration Theory Based on the Integration Processes in Telecommunications and Electricity, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 96/5, Köln.
- Schmidt, Susanne K.*, 1997: Behind the Council Agenda: The Commission's Impact on Decisions, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 97/4, Köln.
- Schmitt, Carl*, 1928/1989: *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmitter, Philippe, 1996: Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories. S.1-14 in: *Gary Marks et al.* (eds.): *Governance in the European Union*. London et al.: Sage.

Schneider, Heinrich, 1977: *Leitbilder der Europapolitik 1: Der Weg zur Integration*. Bonn: Europa Union Verlag.

Shapiro, Martin, 1999: The European Court of Justice. S.321-347 in: *Paul Craig und Gráinne De Búrca* (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press.

Siedentopf, Heinrich und *Jacques Ziller* (sous la direction de), 1988, *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, 2 vol.. Bruxelles: Bruylant.

Smith, Julie and *William Wallace*, 1995: Democracy or Technocracy. European Integration and the Problem of Popular Consent. S.137-157 in: *Jack Hayward* (ed), *The Crisis of Representation in Europe*, West European Politics 18, Special Issue.

Vos, Ellen, 2000: EU Committees: the Evolution of Unforeseen Institutional Actors in European Product Regulation. S. 19-47 in: *Christian Joerges* and *Ellen Vos* (eds.): *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford, Portland: Hart Publishing.

Weiler, Joseph H.H., 1999: *The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?“ and Other Essays on European Integration*. Cambridge: CambridgeUniversity Press.

Wessels, Wolfgang, 1992: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23, Die Integration Europas: 36-61.

Korrespondenzanschrift: Univ.DoZ.Dr. Sonja Puntscher Riekmann, Forschungsstelle für institutionellen Wandel und europäische Integration, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Postgasse 7/1/2, A-1010 Wien; E-Mail: sonja.riekmann@oeaw.ac.at

¹ Ich danke meinen Kollegen Bedanna Bapuly, Monika Mokre und Peter Slominski für wertvolle Anregungen.

² siehe: http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/99/r/R990112a.htm, kontrolliert am 21.7.2000.

³ siehe: <http://www.presidence-europe.fr/pfue/menu-long-defaut6.htm?rubrique=00405&nav=6>, kontrolliert am 21.7.2000.

⁴ Allerdings erwägt Fischer auch ein zweites Modell, in dem man, „ausgehend von der heutigen Kommissionsstruktur, zur Direktwahl eines Präsidenten mit weitgehenden exekutiven Befugnissen“ übergeht. „Man kann sich aber auch verschiedene Zwischenformen dazu denken“ (S.5). Welche diese sein könnten, wird nicht ausgeführt. Wie sehr es Fischer auf die Rolle des Nationalstaates ankommt, zeigen auch seine Ausführungen zur neuen Föderation: „die bisherige Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst, erweist sich als ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten. Die Vollendung der europäischen Integration lässt sich nur dann erfolgreich denken, wenn dies auf der Grundlage einer Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat geschieht.“ Und weiter: „Ein europäisches Parlament muss deswegen immer ein Doppeltes repräsentieren: ein Europa der Nationalstaaten und ein Europa der Bürger. Dies wird sich nur dann machen lassen, wenn dieses europäische Parlament die unterschiedlichen nationalen politischen Eliten und dann auch die unterschiedlichen nationalen Öffentlichkeiten tatsächlich zusammenführt“. Widersprüchlich erscheinen dann aber konkretere Ausführungen dazu: „Das lässt sich meines Erachtens erreichen, wenn dieses europäische Parlament über zwei Kammern verfügt, wobei eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind. So wird es keinen Gegensatz zwischen nationalen Parlamenten und europäischem Parlament, zwischen Nationalstaat und Europa geben. Bei der zweiten Kammer wird man sich zwischen einem Senatsmodell mit direktgewählten Senatoren der Mitgliedstaaten oder einer Staatenkammer analog unseres Bundesrates zu entscheiden haben.“ Die Kumulation von nationalem und europäischem Mandat ist zunächst einmal ein Rückschritt in die Zeiten vor 1979, als das EP zum ersten Mal direkt gewählt wurde, während der Verweis auf die Modelle der deutschen Bundeskammer und des US-Senats angesichts der grundlegenden konstitutionellen Unterschiede an Beliebigkeit grenzt.

⁵ Über die Intentionalität der Mitgliedstaaten bei der Einrichtung des EuGH herrschen unterschiedliche Auffassungen (vgl. Shapiro 1999: 330).

⁶⁶ Wie aus diesen wenigen Angaben ersichtlich wird, bezieht sich meine Analogie auf verschiedene Epochen der europäischen Geschichte, denn der Prozess der Staatswerdung beginnt nicht überall gleichzeitig. Während die spanische Integration nach 1492, also nach abgeschlossener Reconquista, ihren Anfang nimmt, beginnt jene Frankreichs in systematischerer Form erst mit Heinrich IV., also an der Wende vom 16. zum 17. Jahrhundert und

etwa zur selben Zeit wie die Integrationsversuche der englischen Könige. Preußen wird diesem Muster erst in der zweiten Hälfte des 17. und Österreich in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts folgen. Die Integrationsprojekte Deutschlands und Italiens des 19. Jahrhunderts sind dann nur mehr der Nachvollzug eines allseits hegemonialen Konzeptes, dem die multinationale Reichsidee der K.u.K-Monarchie nicht gehorcht. Dies führt auch zu ihrem Zerfall.

⁷ Zur Konzept der europapolitischen Leitbilder vgl. Schneider 1977.

⁸ Auf die unterschiedliche Natur dieser beiden Souveräne bzw. auf die Problematik der Definition der supranationalen Gemeinschaft als Souverän werde ich zurückkommen.

⁹ Vgl. dazu auch Hayes-Renshaw/Wallace (1977: 187): „(Member states) look at the concerns of other member states primarily to assess the negotiability and sustainability of particular outcomes, and they have incomplete knowledge of the particular topic as it manifests itself across the EU. (...) By contrast, the Commission is supposed to take a broad focus, and to make up for what it may lack in central vision by the range of its peripheral vision. The Commission is expected to be conversant with each issue as it affects each of 15 countries, as well as with the aggregate implications. As a target of so many lobbies and so much special pleading, it often has considerable, if diffuse, expertise.“

¹⁰ Vgl. dazu die wichtigen Implementationsstudien von Siedentopf und Ziller 1988; aus einem an der Österreichischen Akademie der Wissenschaft unter meiner Leitung durchgeführten Projekt zum Thema „Die Implementierung des EG-Rechts in Österreich“ erfahren wir anhand von ausgewählten Rechtsbereichen, wie groß die qualitativen Unwägbarkeiten des Umsetzungsprozesses sind.

¹¹ Und ebenso wichtig waren für meine eigenen Untersuchungen die Arbeiten Carl Schmitts (1928/1989) vor allem zu den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens und den damit einhergehenden Staatskonstruktionen.

¹² Der EuGH hat diese Strategie jedoch nicht ad infinitum in derselben Intensität weiterverfolgt, denn wie Shapiro richtig bemerkt „Once the dragon of open protectionism and discrimination was slain, of course, the ECJ could not go on slaying it over and over again.“ (Shapiro 1999: 341). Doch ist es zugleich falsch, dem Gericht eine neue Praxis des „judicial restraint“ zu attestieren, denn in Wahrheit ist sein Maßhalten auch ein Luxus, den man sich angesichts vergangener Erfolge leisten kann. Nun können die Entscheidungen nuancierter, kompromissreicher, in Rücksicht auf spezifische Situationen und Interessen gefällt werden (vgl. ebd.: 341f.).

¹³ Aber schon 1964 hatte der EuGH selbst in der Causa Costa/ENELjudiziert: „Aus all dem folgt, daß dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.“ (Hummer/Simma/Vedder/Emmert 1994: 88)

¹⁴ Den Begriff hatte Walter Hallstein im Jahre 1962 geprägt. Vgl. auch Di Bucci/Di Bucci (1991: 146) und Shapiro (1980), zit. nach Burley/Mattli (1993: 45): „The Community (is presented) as a juristic idea; the written constitution as a sacred text; the professional commentary as a legal truth; the case law as the inevitable working out of the correct implications of the constitutional text; and the constitutional court as the disembodied voice of right reason and constitutional teleology.“

¹⁵ Vgl. Burley/Mattli (1993: 41): „By 1965, a citizen of a community country could ask a national court to invalidate any provision of domestic law found to conflict with certain directly applicable provisions of the treaty. By 1975, a citizen of an EC country could seek the invalidation of a national law found to conflict with self-executing provisions of community secondary legislation, the ‚directives‘ to national governments passed by the EC Council of Ministers. And by 1990, community citizens could ask their national courts to interpret national legislation consistently with community legislation in the face of undue delay in passing directives on the part of national legislatures.“

¹⁶ „Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe. Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten.“ Dieser als Artikel 5 schon im EWG-Vertrag von 1957 verankerte Grundsatz über Pflichten und Aufgaben der Mitgliedstaaten diente denn auch dem EuGH in einer Vielzahl von Urteilen, um Differenzen zwischen nationalen und supranationalen Interessen zugunsten der letzteren zu entscheiden (vgl. Blanquet 1994).

¹⁷ Diesen Hinweis verdanke ich Helen Wallace. Diese Interpretation übersieht allerdings nicht, dass ein Vorgehen auf der Grundlage des EG/EU-Rechts nicht möglich gewesen wäre (vgl. dazu Pernthaler und Hilpold 2000).

¹⁸ Zum bahnbrechenden Urteil des EuGH in der Causa van Gend & Loos vgl. Hummer/Simma/Vedder/Emmert 1994: 39ff.

¹⁹ Dies gilt auch für Österreich, in dem das Parlament sich auf besondere verfassungsrechtliche Mitsprachemöglichkeiten in der Europapolitik berufen kann (vgl. Puntcher Riekman 2000).

²⁰ Vgl. dazu etwa Gaffney 1996, Hix und Lord 1997 und Marks 1999.