AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Kaltefleiter, W.: Die politischen Auswirkungen der Erweiterung der europäischen Gemeinschaft. In: Von Alvensleben, R., Koester, U., Storck, H.: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 18, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1981), S. 3-18.

DIE POLITISCHEN AUSWIRKUNGEN DER ERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

von

Werner Kaltefleiter, Kiel

---

1 Die Ausgangssituation

2 Die Auswirkungen auf die innenpolitische Willensbildung der Gemeinschaft

3 Die Auswirkungen des Beitritts auf die innenpolitische Struktur der Beitrittsländer

4 Die Herausforderung an die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft

---

1 Die Ausgangssituation

Mit Portugal, Spanien und Griechenland stehen drei neue mediterrane Länder vor der Tür der Europäischen Gemeinschaft. Auch die Türkei betrachtet sich selbst als Beitrittskandidaten. Allerdings sind die sozio-kulturellen Unterschiede zur Türkei so groß, daß bei einer Mitgliedschaft der Türkei die im folgenden zu diskutierenden Probleme eine andere Dimension annehmen würden - man denke nur an die zu erwartende Massenbewegung von Arbeitskräften nach Europa, insbesondere in die Bundesrepublik Deutschland, wenn das im EG-Vertrag garantierte Recht auf Freizügigkeit den Türken gewährt würde. Der jüngste Putsch in der Türkei hat darüber hinaus die Frage eines Beitritts der Türkei von der Tagesordnung der aktuellen Politik abgesetzt. Die folgenden Überlegungen beschränken sich auf Portugal, Spanien und Griechenland. Mit dem Beitritt dieser Länder tritt diese Gemeinschaft in ihre dritte und vielleicht entscheidende kritische Phase. Die erste Phase begann mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1957, sie kann aber zurückverfolgt werden auf die Etablierung der

Montan-Union, also der Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1951. Damals fanden sich zum ersten Mal jene sechs Länder für eine sektorale wirtschaftliche Integration zusammen, die 1957 den Gemeinsamen Markt gründeten: Frankreich, Italien, die drei Beneluxländer und die Bundesrepublik Deutschland. Es ist nicht nur von historischer Bedeutung, daß in dieser ersten Vorphase auch der Versuch gemacht wurde, die Wirtschaftsgemeinschaft um eine politische und eine Verteidigungsgemeinschaft zu ergänzen, aber die entsprechenden Verträge scheiterten 1954 in der Französischen Nationalversammlung.

Die erste 1957 beginnende Phase ist bislang die Erfolgsstory der Europäischen Gemeinschaft. Die im Vertrag vorgesehenen Übergangsstufen konnten mehrfach abgekürzt werden, die interne Zollsenkung wesentlich rascher durchgeführt werden als im Vertrag geplant. Bereits 1962 wurde erreicht, was nach dem Wortlaut des Vertrags erst für 1966 angestrebt war, nämlich die weitgehend vollständige Freihandelszone im Inneren und ein gemeinsamer Außenzoll. Nicht weniger bedeutsam waren die 1963 zustande gekommenen Grundlagenentscheidungen über den gemeinsamen Agrarmarkt, in denen der Freihandel im Bereich der gewerblichen Güter und Dienstleistungen ergänzt wurde durch einen Sektor regulierten Marktes.

Die zweite Phase begann mit der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft. Die ersten Verhandlungen, vor allem um die Aufnahme Großbritanniens, gehen bereits in die Mitte der 60er Jahre zurück. Sie scheiterten zunächst am Widerstand General de Gaulles, und es ist vielleicht nicht unwichtig, sich heute einmal an das zentrale Argument General de Gaulles zurückzuerinnern: Für de Gaulle, wie das auch in der Präambel des Vertrags zur Europäischen Gemeinschaft dargelegt ist, war die Wirtschaftsgemeinschaft stets das Kernstück einer politischen Gemeinschaft, wenn er dies auch anders verstand als etwa die Bundesrepublik oder die Beneluxländer, weil bei ihm darin der Gedanke einer französisch-hegemonialen Komponente mitspielte. In der Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien und möglicherweise weitere Länder sah er den Beginn einer Degeneration dieser Gemeinschaft auf eine "bloße" Wirtschaftsgemeinschaft. Der Beitritt Großbritanniens zusammen mit Irland und Dänemark wurde 1971 vollzogen. Ausgehandelt war auch der Vertrag zum Beitritt Norwegens, aber in Norwegen fand ein entsprechendes Referendum keine Mehrheit in der Bevölkerung.

Diese erste Erweiterung wurde insgesamt als ein politischer Erfolg gefeiert. Es war aber unübersehbar, daß seit den Erfolgen Anfang der 60er Jahre die interne Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft stagniert hatte. Die Arbeit von Kommissionen und Ministerrat hatte sich in der Produktion von immer neuen Marktordnungen erschöpft, aber alle anderen zentralen Harmonisierungsfragen waren auf der Strecke geblieben. Nach wie vor bedeuten unterschiedliche Verbrauchssteuern Handelsschranken zwischen den Ländern, nach wie vor gibt es sehr unterschiedliche Sozialsysteme, nach wie vor ist von einer Harmonisierung auch nur der wichtigsten Rechtsbestimmungen nicht die Rede. Wenn man von Fortschritten bei einigen Verkehrsregeln einmal absieht, dann können die letzten Jahre bis zur Erweiterung der Gemeinschaft im wesentlichen durch das Wort Stagnation gekennzeichnet werden.

In diese erste Phase fällt jedoch auch die zentrale politische Krise der Europäischen Gemeinschaft. Als im Jahre 1964 vor allem auf Drängen der Benelux-Staaten stärkere Kontrollmöglichkeiten für das Europäische Parlament angesichts des durch den Agrarmarkt bedingten wachsenden Haushaltsvolumens der Europäischen Gemeinschaft gefordert wurden, verließ Frankreich den Brüsseler Verhandlungstisch und praktizierte die Politik des leeren Stuhls. Nach wenigen Monaten erklärte General de Gaulle, was die tatsächliche Absicht der französischen Politik war: Das für Ende 1965 anstehende Ende der Übergangsphasen bedeutete zugleich, daß im Ministerrat, dem zentralen politischen Organ der Gemeinschaft, das bislang geltende Recht der Einstimmigkeit aufgehoben werden sollte; der Übergang zur Abstimmung mit Mehrheiten mußte nach dem Wortlaut des Vertrags vollzogen werden. In dieser Möglichkeit, mit Mehrheit zu entscheiden, was zugleich bedeutet, daß ein Land einer Maßnahme unterworfen werden könne, gegen die es im Prozeß der Willensbildung opponiert hatte, war die Substanz des supranationalen Charakters der Europäischen Gemeinschaft angelegt.

Diese Supranationalität sah General de Gaulle als im Widerspruch zu den Prinzipien der Souveränität eines Nationalstaats. Das Ergebnis dieser Krise und vielmonatiger Verhandlungen waren die sogenannten Luxemburger Konferenzen und schließlich das "agreement to disagree". Man einigte sich darauf, die unterschiedlichen Positionen zur Kenntnis zu nehmen, nämlich die: Frankreich hielt es mit dem Prinzip der Souveränität, unabhängig von allem Vertragstext, für unvereinbar, daß sein Land in einer wesentlichen Frage überstimmt werden konnte; die anderen fünf erklärten, daß der Ver-

tragstext und damit das Recht für Mehrheitsentscheidungen gelte. Zugleich aber betonte man gemeinsam, daß es keinen konkreten Anlaß für die Anwendung der Mehrheitsentscheidung gebe, man könne zunächst einmal mit der Entwicklung der Gemeinschaft weiter fortfahren und die Frage dann erörtern, wenn es zu einem konkreten Streitfall komme. Dies war eine diplomatische Formulierung, die jedoch nur kaschierte, daß die Fünf im Grunde genommen zugestanden hatten, daß im Ministerrat nicht mit Mehrheit abgestimmt würde. Seitdem sind zig Entscheidungen vom Ministerrat getroffen worden, nicht eine einzige jedoch mit Mehrheitsentscheidung. De facto hat sich General de Gaulle durchgesetzt und die supranationale Struktur der Europäischen Gemeinschaft in eine intergouvernementale Struktur verwandelt.

Die zweite politisch-strukturelle Weichenstellung erfolgte gegen Ende der zweiten Phase, nämlich im Sommer 1979 mit den ersten direkten Wahlen zum Europäischen Parlament. Schon der Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahre 1957 hatte vorgesehen, daß das Europäische Parlament eines Tages direkt gewählt werden sollte. Schon damals wurde eine Kommission eingesetzt, die unter dem Belgier Dehousse auch bereits im Jahre 1960 einen ersten Vorschlag präsentierte, der im übrigen in wesentlichen Fragen die Regelung vorzeichnete, die dann im Jahre 1979 zum Tragen kam. Wenn auch die direkte Wahl des Europäischen Parlaments formal mit keinerlei Kompetenzvermehrungen des Parlaments verbunden war, so knüpften viele an die direkte Wahl die Hoffnung, daß die damit gestiegene Legitimation des Parlaments sich auch in der Machtverteilung zwischen den europäischen Institutionen auswirken würde und schließlich zu einer veränderten Kräfterelation zwischen den Institutionen der Europäischen Gemeinschaft führen würde. Nicht zu Unrecht konnte dabei auf die Verfassungstradition zahlreicher west- und nordeuropäischer Länder verwiesen werden, wo im 19. Jahrhundert die Transformation von der konstitutionellen zur parlamentarischen Monarchie erzwungen wurde von Parlamenten, die in der Ausgangssituation ähnlich machtlos waren wie das Europäische Parlament, und wo eine Reihe von Konflikten und Präzedenzfällen dann die Transformation des politischen Systems einleitete. Diesem Optimismus kann jedoch entgegengehalten werden, daß der Widerpart der nationalen Parlamente im vergangenen Jahrhundert Monarchie und Bürokratie waren, während es dieses Mal die Autonomie von neun Nationalstaaten ist. Die tatsächliche Auswirkung der direkten Wahlen läßt sich heute noch nicht abschätzen; sie wird für die institutionelle Weiterentwicklung der Gemeinschaft von

zentraler Bedeutung sein.

Mit dem Beginn der dritten Phase werden die drei zusätzlichen Länder Portugal, Spanien und Griechenland Mitglieder der Gemeinschaft. Die Zahl der Mitgliedsländer wäre dann auf zwölf gestiegen, und das bedeutete, daß alle demokratischen west-, nord- und südeuropäischen Länder mit Ausnahme von Norwegen, Schweden, Finnland, Schweiz und Österreich Mitglieder der Gemeinschaft wären. Dabei ist angesichts des politischen Charakters der Europäischen Gemeinschaft die Mitgliedschaft der drei neutralen Länder Schweden, Schweiz und Österreich ebenso durch außenpolitische Argumente verhindert, wie dies für Finnland mit seiner besonderen Situation zwischen der Sowjetunion einerseits und den westlichen Ländern andererseits gilt. Allein Norwegen, das auch Mitglied der NATO ist, stände formal der Weg in die Europäische Gemeinschaft offen und war, wie erwähnt, auch mit Beginn der zweiten Phase vorgesehen. Es ist ausschließlich eine Frage der inneren norwegischen Willensbildungsprozesse, wann es zu einer Mitgliedschaft Norwegens kommt. Je größer die Gemeinschaft wird, desto größer werden die ökonomischen Nachteile Norwegens sein, die sich aus einem Fernbleiben ergeben. Mögen diese durch das sprudelnde Nordseeöl zur Zeit überlagert werden, auf Dauer wird die norwegische Wirtschaft von der Trennung erheblichen Schaden haben, auch wenn diese durch Abkommen mit der EG, die in bestimmten Sektoren unter wirtschaftlicher Betrachtungsweise eine de facto-Mitgliedschaft bewirken können, in Grenzen gehalten werden. Das aber bedeutet zugleich, daß eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, daß in der dritten Phase die Europäische Gemeinschaft eines Tages um Norwegen ergänzt wird, so daß nur jene Länder des freien Europa außerhalb der Europäischen Gemeinschaft stehen würden, bei denen außenpolitische Gründe dies verlangen oder nahelegen. Dabei ist wiederum zwischen der Schweiz und Schweden einerseits und Finnland und Österreich andererseits zu unterscheiden. Während im Falle der Schweiz und Schweden dies auf freiwilligen innenpolitischen Entscheidungen beruht, stehen der Mitgliedschaft Österreichs der Staatsvertrag und der Finnlands die besonderen Bindungen an die Sowjetunion entgegen. Auch für diese genannten vier Länder bedeutet das Fernbleiben vom Gemeinsamen Markt jedoch eine erhebliche ökonomische Benachteiligung, die ebenfalls nur durch Spezialabkommen zwischen der EG und diesen Ländern gemildert werden kann. Eine andere Perspektive ist allerdings, und die wird im einzelnen noch zu erörtern sein, daß als Folge der Erweiterung die Europäische Gemeinschaft ihren politischen Kern verliert und damit die außenpolitische Orientierung kein

Hindernisgrund mehr ist. Hier sei daran erinnert, daß Österreich, Schweiz und Schweden auch Mitglied der Freihandelszone waren, mit der Großbritannien zunächst auf die Herausforderung des Gemeinsamen Marktes reagierte, bevor es selbst den Weg in die Gemeinschaft antrat.

Was diese anstehende Erweiterung für die Struktur der Europäischen Gemeinschaft bedeutet, so sind drei wesentliche Aspekte zu untersuchen:

(1) Die Auswirkungen auf die Prozesse der internen Willensbildung,

(2) die Rückwirkungen auf die innenpolitische Struktur der beteiligten Länder, und

(3) die Herausforderung an die Insitutionen der Europäischen Gemeinschaft.

2 Die Auswirkungen auf die innenpolitische Willensbildung der Gemeinschaft

Die zusätzliche Mitgliedschaft von drei weiteren Ländern bedeutet zunächst die Notwendigkeit, die Gewichte der einzelnen Länder innerhalb der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft neu auszutarieren. Das gilt zuerst und zunächst für den Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft als dem zur Zeit noch wichtigsten Organ für die Willensbildungsprozesse. In dem Ministerrat haben die einzelnen Länder eine unterschiedliche Zahl von Stimmen. Sie waren von Anfang an so austariert, daß eine Art Gleichgewicht zwischen den "großen" und den "kleinen" Staaten bestand. Man hatte auf diese Weise versucht, ausgehend von der Vorstellung, daß Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat üblich sein würden, einen gewissen Minderheitenschutz zu sichern. Dieses Problem der "pondération", also der Gewichtung des nationalen Einflusses, hat durch das "agreement to disagree" der Luxemburger Konferenz grundsätzlich an Bedeutung verloren. Solange man sich am Prinzip der Einstimmigkeit orientiert, ist die Zahl der Stimmen, die ein jedes Land in die Waagschale werfen kann, unwichtig. Aber da der Vertragstext nach wie vor von der Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung ausgeht und dies von der Mehrheit der Mitgliedstaaten auch so betont wird, ist die Austarierung nach wie vor von zentraler politischer Bedeutung. Tabelle 1 enthält einen Überblick über die zur Zeit bestehende Gewichtung und die Überlegungen, die für einen Beitritt Portugals, Spaniens

und Griechenlands angestellt worden sind.

Tabelle 1: Stimmengewichte in der Europäischen Gemeinschaft

Land	Ministerrat	Kommission	Parlament
Bundesrepublik Deutschland	10	2	81
Frankreich	10	2	81
Italien	10	2	81
Großbritannien	10	2	81
Spanien	10	2	81
Belgien	5	1	24
Niederlande	5	1	25
Griechenland	5	1	25
Portugal	5	1	25
Dänemark	3	1	16
Irland	3	1	15
Luxemburg	2	1	6
Summe	78	17	541
Qualifizierte Mehrheit 3/4	59		
nördl. Mitglieder	38		
(mit Frankreich)	48		
südl. Mitglieder	30		
(mit Frankreich)	40		
größere Länder	50		
kleinere Länder	38		

Die Tabelle macht eins deutlich: je größer die Zahl der Mitgliedsstaaten ist, desto weniger ist es möglich, wie dies bei der Sechsergemeinschaft im Anfang der Fall war, durch geschickte Gewichtung einen Minderheitenschutz für einzelne Staatengruppen sicherzustellen. Je größer die Zahl der Mitgliedsstaaten, je größer damit die Zahl der Stimmen innerhalb des Ministerrats, desto vielfältiger sind die Koalitionsmöglichkeiten, und es ist nicht mehr möglich, die Mehrheit bestimmter Koalitionen auszuschließen.

Wenn man für die genannten Länder die vorgesehenen Stimmenzahlen akzeptiert, die sich bislang etwa an der Bevölkerungszahl und damit an der Gewichtung innerhalb der Gemeinschaft orientieren, so bedeutet dies, daß in allen zentralen Fragen eine Mehrheit der sogenannten "großen Länder" möglich ist. Großbritannien, Italien, Frankreich, Spanien und die Bundesrepublik Deutschland vereinigen zusammen 50 Stimmen, denen Dänemark, Irland, die drei Benelux-Staaten, Portugal und Griechenland nur 38 Stimmen gegenübersetzen können. Selbst vier der Großen haben noch mehr Stimmen als die sechs Kleinen, so daß ein Großer bei dieser Konstellation den Ausschlag gibt. Dies bedeutet zunächst, daß die Wahrscheinlichkeit der Rückkehr zur Mehrheitsentscheidung erschwert wird, da die Möglichkeit, durch die Gewichtung der Stimmen Minderheitenschutz auszuüben, zugleich ein Instrument ist, um die Institution der Mehrheitsentscheidung akzeptabler zu machen.

Interessant ist ferner, daß auch nach einer Erweiterung die nord- und mitteleuropäischen industrialisierten EG-Staaten, also Großbritannien, die Benelux-Staaten, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark und Frankreich, gemeinsam mehr Stimmen (45) haben als die weniger entwickelten Staaten Irland, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland (33). Diese Mehrheiten aber verändern sich bereits, wenn man Frankreich in die Gruppe der vorwiegend agrarisch orientierten Staaten einbezieht (35:43). Das entspricht zwar nicht der Wirtschaftsstruktur des Landes, wohl aber dem innenpolitischen Gewicht des ländlichen Raumes in Frankreich. Die bürgerliche Mehrheit Frankreichs beruht auf der großen Unterstützung, die Giscardisten und Gaullisten im ländlichen Raum gewinnen. Dies erklärt häufig das französische Verhalten in zahlreichen Konflikten der Agrarpolitik. Das wiederum bedeutet, daß die vorwiegend am Agrarinteresse orientierten Staaten innerhalb der EG durch die Erweiterung eine Mehrheit bekommen würden. Der Industrie-Agrarkonflikt stand an der Wiege der EG und endete

in dem politischen Kompromiß, der bis heute die EG-Politik prägt: interner Freihandel für die gewerbliche Wirtschaft, woraus die Bundesrepublik vielleicht mit am meisten Nutzen gezogen hat und dafür Preisgarantien im Bereich der Landwirtschaft, wovon die französische Landwirtschaft am stärksten profitiert hat. Dieser Kompromiß ist durch die Entwicklung der Agrarüberschüsse in den letzten Jahren immer mehr zum Gegenstand politisch-kontroverser Auseinandersetzungen geworden und wird auch, soweit bislang zu erkennen, der zentrale politische Konflikt innerhalb der Gemeinschaft in den nächsten Jahren sein. Durch den Neubeitritt Portugals, Spaniens und Griechenlands erhalten die agrarmarktorientierten Staaten ein gewisses Übergewicht.

Eine solche Betrachtungsweise übersieht jedoch die erheblichen Unterschiede, die z.B. zwischen den Agrarinteressen Dänemarks oder auch der Niederlande und den südeuropäischen Staaten bestehen. Großbritannien, die Benelux-Staaten, Dänemark und die Bundesrepublik Deutschland haben wiederum mit 35 Stimmen keine Mehrheit gegenüber Irland, Frankreich, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland (43). Schon diese wenigen Beispiele zeigen, wie viele Koalitionsbildungen möglich und denkbar sind und demonstrieren damit die zu erwartende geringe Bereitschaft, das im Vertrag akzeptierte Prinzip der Mehrheitsentscheidungen tatsächlich anzuwenden.

Wenn dies aber der Fall ist, bedeutet dies zwangsläufig, daß die Arbeitsweise des Ministerrats um so schwerfälliger wird, je größer die Zahl der Mitgliedsländer ist. Drei zusätzliche Länder mit zum Teil aufgrund ihrer internen Struktur sehr konträrer Interessenlage bedeuten, daß eine erste abzuschätzende Konsequenz des Beitritts dieser neuen Staaten eine mangelnde Handlungsfähigkeit im Ministerrat und die Tendenz zu einer verstärkten Fragmentisierung der politischen Willensbildungsprozesse ist.

Das Problem der pondération gilt grundsätzlich auch für die Europäische Kommission. Hält man an der bisherigen Praxis fest, dann bedeuten drei zusätzliche Länder mindestens drei zusätzliche Kommissare, angesichts der Größe Spaniens für dieses Land noch einen zweiten Kommissar, also vier zusätzliche, so daß die Kommission von bisher 13 auf 17 Mitglieder steigt. Für die Willensbildungsprozesse innerhalb der Kommission mag dies von weniger großer Bedeutung sein als im Falle des Ministerrats; es bedeutet aber zugleich auch eine weitere Aufblähung der Brüsseler Bürokra-

tie, weil entsprechende Anteile für europäische Beamte diesen Ländern zugesprochen werden. Die logische Konsequenz, den entsprechenden Anteil der anderen Länder zu verringern, ginge von einer utopischen Annahme über die Reduzierbarkeit von Bürokratien aus. Ein weiteres Anwachsen der Bürokratie würde zunächst auch eine verschärfte Tendenz zur Perfektionierung im Regelungsbereich der Marktordnungen und sonstigen scheinbar unpolitischen Fragen als Konsequenz haben.

Von erheblicher Bedeutung ist das Problem der pondération jedoch auch im Europäischen Parlament. Hier wird es nicht schwer sein, sich auf die Zahl der zusätzlichen Parlamentarier zu einigen, die aus den genannten Ländern kommen. Entsprechend dem Schlüssel bei dem Ministerrat würde Spanien als großes Land etwa 81, Portugal und Griechenland als mittleres Land je etwa 25 Parlamentarier erhalten. Hier ist jedoch nicht die Größe das entscheidende, sondern die Struktur des europäischen Parteiensystems.

Nach den direkten Wahlen zum Europäischen Parlament ergibt sich formal ein Vierparteiensystem im Europäischen Parlament: erstens die Gruppe der Sozialisten, zweitens die Gruppe der Christdemokraten in enger Zusammenarbeit mit den Konservativen und den Gaullisten, drittens die Gruppe der Liberalen und viertens die in sich sehr heterogene Gruppe der in dieses Schema nicht Einzuordnenden. Sie reicht von den Kommunisten Italiens und Frankreichs bis hin zu den grundsätzlichen EG-Gegnern Dänemarks.

Diese formale Struktur des europäischen Parteiensystems entspricht jedoch nicht der Verfassungswirklichkeit. In allen Fraktionen sind Parteien zusammengeschlossen, deren politische Positionen weit auseinanderliegen. Italienische Sozialisten und deutsche Sozialdemokraten haben die größte Parallelität im Namen, nicht jedoch in den politischen Grundauffassungen. Die Christdemokraten Belgiens und Italiens mögen sich in einigen Punkten nahestehen, ohne dabei auch nur einen Berührungspunkt zu den Christdemokraten in der Bundesrepublik zu finden. Anders formuliert: In der Verfassungswirklichkeit bsteht das Europäische Parlament zur Zeit etwa aus einem Vierzigparteiensystem.

Die zum Beitritt anstehenden Länder zeichnen sich durch Vielparteiensysteme aus. Das bedeutet, daß die formale Struktur des Parteiensystems durch den Beitritt kaum verändert würde, daß aber die tatsächliche Struktur des Parteiensystems noch weiter fragmentisiert würde. Dabei ist ein

weiterer Aspekt zu betonen. Bislang ist die Kommunistische Partei im Europäischen Parlament nur durch Italiener und Franzosen vertreten. Die drei neuen Beitrittskandidaten verfügen alle über starke kommunistische bzw. im Falle Griechenlands extrem linkssozialistische Parteien, so daß damit das Gewicht des extrem linken Flügels im europäischen Parteiensystem durch den Beitritt der drei genannten Länder wachsen würde.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß die Hoffnung, die in die direkte Wahl des Europäischen Parlaments gesetzt wurde, nämlich, daß sich aus der Legitimation der direkten Wahl eine Kräfteverschiebung zugunsten des Parlaments ergeben würde, bei einem weiter fragmentisierten Parteiensystem weiter reduziert würde. Allerdings sollte man an dieser Stelle auch hinzufügen: die bisherige Fragmentisierung ist bereits so weit fortgeschritten, daß die "Grenzfragmentisierung" durch den Beitritt der drei weiter genannten Länder minimal ist.

Das aber bedeutet: die fortschreitende Fragmentisierung der Willensbildung in allen Institutionen wird die Gemeinschaft weitgehend handlungsunfähig machen und damit die politischen Zielsetzungen beschneiden. Es bleibt die Zollunion, ein in Frage gestellter Agrarmarkt und regelmäßige Konsultationen außerhalb der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft. De Gaulles Befürchtung droht Wirklichkeit zu werden.

3 Die Auswirkungen des Beitritts auf die innenpolitische Struktur der Beitrittsländer

In der Diskussion um den Beitritt Spaniens, Portugals und Greichenlands stehen zwei Argumente im Vordergrund: Erstens: alle drei Länder gehören zu den relativ "armen" Europas. Gemessen am Pro-Kopf-Anteil des Sozialprodukts nimmt Portugal den letzten, Griechenland den vorletzten und Spanien den fünfletzten Platz unter den europäischen Ländern ein. Der Beitritt wird in erster Linie als eine entwicklungspolitische Maßnahme betrachtet, die Wirtschaftskraft der weniger entwickelten europäischen Länder dem Niveau der hochentwickeltenen Länder anzupassen.

Ob und über welchen Zeitraum derartige Überlegungen richtig sind, mag dahingestellt werden, ebenso wie die Frage, ob von einem solchen Beitrag nicht auch die weiterentwickelten, also zumeist die bisherigen Mitglieder, profitieren, weil Arbeitsteilung im internationalen Handel in jeder

Hinsicht wohlstandsfördernd ist. Dem steht jedoch entgegen, daß große Bereiche der gerade für die neuen Beitrittskandidaten wichtigen Teile ihrer Wirtschaft in den Bereich des reglementierten Agrarmarkts fallen.

Zugleich ist damit die politische Frage angesprochen und in welchem Umfang die bisherigen Mitgliedsländer politisch bereit sind, die zusätzlichen Aufwendungen zur Entwicklung der Wirtschaft der Beitrittsländer zu tragen. Gerade die Erfahrungen über den Agrarhaushalt und die damit verbundenen Diskussionen im Frühjahr 1980 legen die Hypothese nahe, daß diese Bereitschaft gering sein wird. Das bedeutet zugleich, daß der Beitrittsverhandlungsprozeß belastet wird um die Frage der Neuorientierung des Agrarmarkts unter dem Gesichtspunkt der Kostenneutralität und unter den Bedingungen der erweiterten Gemeinschaft.

Unabhängig davon hat die wirtschaftliche Entwicklung der genannten Länder jedoch auch eine verfassungspolitische Dimension.

Während Portugal und Spanien nach einer jahrzehntelangen autoritären Diktatur erst seit wenigen Jahren vorsichtig demokratische Strukturen entwickeln, kann Griechenland zwar einerseits auf lange demokratische Traditionen verweisen, zugleich jedoch auch immer wieder auf eine Unterbrechung der demokratischen Entwicklung durch diktatoriale Phasen. Die letzte griechische Diktatur endete erst im Jahre 1974. Anders formuliert: im Sinne demokratischer Regierungsweise müssen alle drei Beitrittsländer als verfassungspolitisch instabil bezeichnet werden.

Damit kommt dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft jedoch eine zentrale politisch-strukturelle Bedeutung zu. Nach dem Selbstverständnis der Gemeinschaft ist ein Mitglied mit diktatorialer Regierungsform undenkbar und nicht akzeptabel. Ein Militärputsch zum Beispiel in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaft müßte zwangsläufig zum sofortigen Ausschluß dieses Mitglieds führen. Dieser Tatbestand bedeutet von sich aus schon eine Stabilisierung der demokratischen Strukturen. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft schließt alternative Regierungsformen zur demokratischen Ordnung aus - hier liegt zum Beispiel ein entscheidender politisch-struktureller Unterschied zwischen dem Verteidigungsbüdnis der NATO und der Europäischen Gemeinschaft. Zwar wird auch die Legitimität der NATO, die Glaubwürdigkeit als Verteidigungsbündnis freier Staaten in Zweifel gezogen, wenn sie über diktatoriale Mitglieder

verfügt, aber die Mitgliedschaft ist nicht strukturell ausgeschlossen, wenn es den nationalen Verteidigungsinteressen entspricht. Anders ist die Situation bei der Europäischen Gemeinschaft. Sie ist eine Gemeinschaft freier demokratischer Staaten.

Ein zweites kommt hinzu. Die junge demokratische Entwicklung in den drei südeuropäischen Staaten wird ihre Akzeptanz in der Bevölkerung um so stärker und umfassender gewinnen, je mehr es gelingt, die Erwartungsstrukturen, und das gilt vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet, der Bevölkerung zu erfüllen. Wenn die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft auch nur zu einer bescheidenen Vermehrung des Wohlstands und des Wohlstandszuwachses führt, bedeutet dies bereits einen weiteren stabilisierenden Effekt der demokratischen Ordnung selbst. Daß auf diese Weise es auch möglich sein könnte, Spanien leichter in das nordatlantische Verteidigungsbündnis hineinzuführen, was die Effizienz dieses Bündnisses weiter vergrößern würde, sei nur am Rande erwähnt.

4 Die Herausforderung an die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft

Die bisherigen Überlegungen haben zu zwei Konsequenzen geführt:

(1) Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft verstärkt die Tendenzen zur Fragmentisierung der Willensbildung innerhalb der Gemeinschaft und trägt damit verstärkt zu ihrer Lähmung bei.

(2) Der Beitritt von zusätzlichen Ländern zur Europäischen Gemeinschaft bedeutet insbesondere eine Stabilisierung der demokratischen Strukturen in diesen Ländern.

Gerade die zweite Feststellung führt zu der Konsequenz, daß unter politisch-struktureller Betrachtungsweise der Beitritt Portugals, Spaniens und Greichenlands wünschenswert ist. Das führt zu der Fragestellung, wie möglicherweise durch eine Weiterentwicklung und die Reform der europäischen Institutionen den unter (1) festgestellten Tendenzen zur Fragmentisierung und Lähmung entgegengewirkt werden kann. Hier sind folgende Überlegungen möglich, die zunächst einmal unter verfassungstheoretischem Aspekt formuliert sind, auch wenn ihre politische Verwirklichung im Moment noch nicht naheliegend erscheint:

a) Das zentrale Problem ist die Herausbildung eines europäischen Parteiensystems. Die große Heterogenität des europäischen Parteiensystems ist einerseits Folge der Heterogenität des euorpäischen Kontinents. Hier bietet sich die Parallelität zur größeren Heterogenität des amerikanischen Parteiensystems im Vergleich zu nahezu jedem nationalen Parteiensystem in Europa an. Dabei ist aber auch die Rolle des Wahlrechts zu betonen. Das mit Ausnahme Großbritanniens bei der ersten Wahl in allen Ländern angewandte Verhältniswahlsystem fördert diese Heterogenität, insbesondere wenn wirksame Sperrklauseln fehlen. Das angelsächsische relative Mehrheitswahlrecht würde dem nur bedingt entgegenwirken, weil die Heterogenität zum großen Teil auf nationalen Schwerpunkten der Parteien beruht. Größere Mehrmannwahlkreise, die möglicherweise gar grenzüberschneidend geschnitten sind, könnten mit hohen Sperrklauseln in diesen Wahlkreisen Anreize zu einer Integration des Parteiensystems schaffen. Der Vergleich mit den USA führt jedoch auch zu einer zweiten Schlußfolgerung: Die Heterogenität des amerikanischen Parteiensystems ist zugleich auch wesentlich durch einen institutionellen Faktor bedingt, nämlich die Tatsache, daß die amerikanischen Parteien im amerikanischen Kongreß keine Verantwortung für die Existenz der Regierung tragen. Man kann es sich gestatten, mit wechselnden Mehrheiten abzustimmen, ohne daß das Amt des Präsidenten dadurch in seiner Existenz gefährdet wird. Die starke Homogenisierung der europäischen Parteiensysteme ist nicht zuletzt auch Folge der parlamentarischen Struktur, bei der nämlich die jeweilige Mehrheit im Parlament verantwortlich ist für die Existenz einer Regierung. Dies kann, wie das in nahezu allen europäischen Ländern, wenn auch mit unterschiedlichen Ausprägungen, der Fall ist, dadurch verstärkt werden, daß die Regierung das Recht zur Auflösung des Parlaments hat, d.h. sie kann den einzelnen Abgeordneten mit dem Mandatsverlust im Falle einer Neuwahl drohen, wenn die eigene Mehrheit auseinanderbricht.

Will man diese Erfahrungen auf das Europäische Parlament übertragen und will man einen Lernprozeß im Hinblick auf eine Homogenisierung des europäischen Parteiensystems einleiten, dann bedeutet dies, daß die verantwortliche Exekutive aus dem Europäischen Parlament hervorkommen muß, von diesem abhängig sein muß und daß diese Exekutive auch die Möglichkeit erhalten muß, das Parlament aufzulösen. Konkret bedeutet das, daß die Europäische Kommission vom Europäischen Parlament gewählt werden muß, jederzeit vom Europäischen Parlament zur Verantwortung gezogen werden kann - und zwar mit einfacher, nicht mit Zweidrittelmehrheit wie zur Zeit. Zu-

gleich müßte man dieser Europäischen Kommission das Recht zur Parlamentsauflösung geben.

b) Dies ist selbstverständlich zwangsläufig verbunden mit Rückwirkungen auf die Machtverteilung zwischen den einzelnen Institutionen. Eine derartige Umorientierung der Kommission würde de facto bedeuten, dem Europäischen Parlament die Rolle einer ersten Kammer im parlamentarischen System zuzugestehen und den Ministerrat in die Rolle etwa des Bundesrats in der Bundesrepublik Deutschland zu versetzen. Das wiederum setzt voraus, daß innerhalb des Ministerrats das System der Mehrheitsentscheidung eingeführt wird, wobei man, um die Möglichkeiten des Minderheitenschutzes, die durch die pondération nicht mehr gewährt werden können, einzufügen, sich unterschiedliche Quoren für verschiedene Abstimmungen vorstellen kann. Wichtig dürfte dabei für den Konsensbildungsprozeß sein, daß es im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland keine ausschließliche, sondern nur eine konkurrierende Gesetzgebung geben kann, d.h., daß bei allen Gesetzen die Zustimmung des Ministerrats als der Zweiten Kammer notwendig ist.

c) Eine dritte Schlußfolgerung bezieht sich auf die Politik der Europäischen Gemeinschaft. Die Erfahrung zeigt, daß der Prozeß der Nationenbildung über Jahrzehnte, ja, über Jahrhunderte erfolgt und daß neugeschaffene politische Systeme am Anfang nur sehr bedingt konfliktfähig sind, was zur Folge hat, daß die zentralen Konflikte den etablierten Subsystemen überlassen bleiben müssen. Mit der Entscheidung für den reglementierten Agrarmarkt ist man im Bereich der europäischen Integration den anderen Weg gegangen. Die Problematik läßt sich am besten verdeutlichen, wenn man die Frage stellt, ob es je die Vereinigten Staaten von Nordamerika gegeben hätte, wenn man am Anfang einen Gemeinsamen Markt für Reis, Mais, Korn usw. gefordert und verwirklicht hätte. Die Frage stellen, heißt sie mit nein zu beantworten. Die Europäische Gemeinschaft floriert politisch dort, wo sie nicht reglementierend eingreift, sondern Reglementierung abgebaut hat, also im Bereich der Freihandelszone. Sie funktioniert dort nicht, wo sie Konflikte regeln will und den Anspruch auf Konfliktregelung erhebt. Zu einer europäischen Währungsreform kann es nicht kommen, solange die Wertvorstellungen zum Beispiel über akzeptable Inflationsraten in den einzelnen Ländern so weit auseinandergehen. Solange diese Heterogenität in den Normenstrukturen besteht, auch dessen, was politisch akzeptabel ist und was politische Priorität hat, solange ist der Verzicht auf

eine einheitliche Regelung dieser Frage notwendig. Man erinnere sich daran, daß eine gemeinsame Notenbank in den USA erst im Jahre 1913 eingeführt worden ist.

d) Schließlich darf die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nicht dazu führen, ihren politischen Kern aufzugeben. Dies würde die Fragmentisierung eher verstärken. Das Selbstverständnis der Gemeinschaft der Demokratien ist die Substanz dieses politischen Kerns, auf die man aufbauen kann, auch wenn die zentralen politischen Institutionen nur über sehr wenig Kompetenzen verfügen. Wichtig ist hier zu klären, was mit wenig Kompetenzen gemeint ist, es darf nur inhaltlich und nicht formal verstanden werden. Ein Europäisches Parlament, das in wenigen Bereichen der Politik abschließend entscheiden kann, ist ein zentraler Motor des Integrationsprozesses. Dagegen ist ein Euoropäisches Parlament, das bei zahlreichen politischen Problemen nur mitreden kann, zum Scheitern verurteilt.