
Konzeptionen europäischer Staatlichkeit im Widerstreit von 1945 bis heute

Guido Thiemeyer

1 Einleitung

Die Debatte um die „Staatswerdung Europas“ begleitet den europäischen Einigungsprozess spätestens seit 1945. Auch wenn es bereits im 19. Jahrhundert, dem Zeitalter der Nationalstaaten in Europa, durchaus Formen des Regierens jenseits des scheinbar allmächtigen Nationalstaates gab und es auch nicht an Entwürfen für „Vereinigte Staaten von Europa“ fehlte, setzte eine richtige Debatte über diese Frage erst nach 1945 ein. In der unmittelbaren Nachkriegszeit bis 1958, der sogenannten experimentellen Phase der europäischen Integration, wurde die Debatte von zwei Großentwürfen geprägt, die als föderalistische und konföderalistische Europa-Konzeption bekannt geworden sind. Neben diesen beiden Grundkonzeptionen entstanden aber auch andere Entwürfe für europäische Staatlichkeit, die allerdings weniger im Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit standen. Neben den staatsrechtlichen Konzeptionen spielten auch technokratische und ökonomistische Vorstellungen von Staatlichkeit eine Rolle. Schließlich gab es noch die pragmatische Variante, die weniger auf politik- und rechtstheoretischen Überlegungen basierte, sondern die Praktikabilität der Integration in den Mittelpunkt stellte. Geprägt wurde dieser pragmatische Ansatz vielmehr durch die Motive, Ziele und Interessen der handelnden Regierungen und der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Akteure, die den Integrationsprozess vorantrieben. Seit den 1990er Jahren haben sich die rechts- und politikwissenschaftlichen Diskussionen unter dem Eindruck der Entwicklung europäischer Staatlichkeit ausdifferenziert und bieten nun eine Vielzahl von Erklärungsansätzen zur Interpretation des Regierens auf supranationaler Ebene. Die staatstheoretischen Leitbilder blieben allerdings erstaunlich unverändert.

In diesem Beitrag sollen die drei genannten Konzeptionen europäischer Staatlichkeit, die föderalistische, die konföderalistische und die technokratische, in

historisch-systematischer Perspektive beleuchtet werden. Wie wurden diese Ansätze legitimiert, aus welchen politischen und gesellschaftlichen Motiven wurden sie verfolgt? Vollständigkeit kann hierbei nicht angestrebt werden, vielmehr soll exemplarisch gearbeitet werden. Eine geschichtswissenschaftliche Darstellung der Debatte um die europäische Staatlichkeit seit 1945 bleibt daher ein Forschungsdesiderat.

2 Föderalismus

Der Föderalismus war insbesondere nach 1945 ein wichtiges Leitbild für die europäische Staatlichkeit. Hierbei spielten die Vereinigten Staaten von Amerika eine wichtige Rolle als Vorbild eines aus verschiedenen Einzelstaaten gegründeten Nationalstaates. Der Begriff der „Vereinigten Staaten von Europa“ wurde aus diesem Grund insbesondere von Föderalisten gerne verwendet, um ihre politischen Ziele zu verdeutlichen. Bereits im 19. Jahrhundert wurde die Idee einer europäischen Föderation unter Intellektuellen diskutiert, gewann allerdings keinen Einfluss auf die politische Ebene (Conter 2013). Zwischen 1945 und 1955 allerdings entstand eine Vielzahl von föderalistischen Verfassungsentwürfen für „Vereinigte Staaten von Europa“. Wichtig in diesem Kontext war beispielsweise das sogenannte „Hertensteiner Programm“, 12 Thesen, die am 21. September 1946 von 79 Föderalisten aus 14 europäischen Ländern publiziert wurden. Sie forderten eine „auf föderativer Grundlage errichtete europäische Gemeinschaft“ als Bestandteil einer „wirklichen Weltunion“ (Gasteyger 1994, S. 41). Aus dem Treffen in Hertenstein ging im Dezember 1946 die Union Europäischer Föderalisten hervor, deren deutscher Ableger die „Europa Union“ wurde. Sie versuchten über Informations-Veranstaltungen, Vorträge und ein Kulturprogramm für ein föderales Europa zu werben. Dieser föderalistischen Bewegung „von unten“ standen verschiedene politische Initiativen für eine europäische Verfassung „von oben“ entgegen. Der Entwurf für eine „Verfassung für die Vereinigten Staaten von Europa“ des französischen Christdemokraten François de Menthon vom Juni 1948 sah ein Parlament vor, das aus zwei Kammern, einer direkt gewählten Abgeordnetenkommission und einem „Staatsrat“ aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestand. Ein von beiden Kammern gewählter, ihnen verantwortlicher Exekutivrat würde wiederum einen „Präsidenten der Föderation“ wählen. Die Föderation wäre für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständig sowie für die „Vereinheitlichung der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten und die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes“. Ein europäischer oberster Gerichtshof sollte die Funktion eines Verfassungsgerichtes übernehmen (Loth 2002, S. 49ff). Ein anderes Beispiel für föderalistische Europakonzeptionen aus der experimentellen

Phase der Europäischen Integration ist der Entwurf des französischen Gaullisten Michel Debré vom Januar 1953. Sie wurde als Beitrag zur Debatte in der im Rahmen der Verhandlungen über die Europäische Politische Gemeinschaft eingerichteten Ad-hoc-Versammlung zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung eingereicht. Die „Union europäischer Staaten“ sollte von den Mitgliedstaaten Kompetenzen in Bezug auf die Außen- und Wirtschaftspolitik, das Wohnungs- und Gesundheitswesen und die Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts erhalten. Geleitet werden sollte sie durch einen „Politischen Rat“, in dessen Rahmen sich die Regierungschefs der Mitgliedstaaten einmal monatlich trafen. Eine aus Mitgliedern der nationalen Parlamente bestehende „parlamentarische Versammlung“ verfügte über ein Vetorecht in Bezug auf den Haushalt und das Recht des Misstrauensantrags gegen den politischen Rat. Ein solcher Vorschlag von Seiten der Gaullisten mag zunächst überraschen. Doch müssen bei der Interpretation zwei Aspekte berücksichtigt werden. Zum einen hatten De Gaulle und seine Anhänger – entgegen dem von ihnen bewusst erzeugten Eindruck – niemals eine feste Konzeption von europäischer Staatlichkeit, die sie über einen langen Zeitraum verfolgten. Die gaullistische Europapolitik war vielmehr der jeweils aktuellen Situation Frankreichs und Europas angepasst – so wie die Gaullisten sie sahen. Zweitens muss gesehen werden, dass die Gaullisten sich im Januar 1953 in der parlamentarischen Opposition befanden und ihre außen- und europapolitischen Forderungen keine unmittelbaren Konsequenzen hatten. Auch dieser Entwurf blieb ohne Einfluss auf die Verhandlungen über die Europäische Politische Gemeinschaft, die letztlich nicht an der Verfassungsfrage, sondern an sehr verschiedenen europapolitischen Vorstellungen insbesondere der Niederlande, Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland scheiterte (Thiemeyer 2005).

Auch wenn keiner der föderalistischen Vorschläge umgesetzt wurde, spielten die in ihnen formulierten Gedanken doch eine wichtige Rolle in den konkreten Verhandlungen über die Montanunion und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Während der Verhandlungen über die EGKS im Sommer 1950 vertrat beispielsweise der deutsche Delegationsführer Walter Hallstein gegenüber Jean Monnet sehr konkrete föderalistische Vorschläge: „Wir haben“, so erklärte er, „daran gedacht, den Ministerrat mit der Assemblée Commune zu einer Art Kongress im Sinne des amerikanischen Staatsrechts zusammenzufassen, bestehend aus einem Staatenhaus und einem nationalen Parlament, also hier einem supranationalen europäischen Parlament“ (Schwarz 1997, Dok. 99). Das föderalistische Leitbild spielte also während der Verhandlungen durchaus eine Rolle, auch wenn sich Hallstein und die deutsche Delegation nicht durchsetzen konnten. Immerhin gelang es ihr, eine parlamentarische Versammlung in das Institutionensystem der EGKS einzufügen, die insbesondere von der französischen und niederländischen Delegation gar nicht vorgesehen war.

Mit dem Scheitern der Europäischen Politischen Gemeinschaft war die große Zeit der theoretischen Entwürfe für einen europäischen Föderalstaat zunächst einmal vorbei. Gleichwohl versuchte Walter Hallstein als Kommissionspräsident in der Mitte der 1960er Jahre, die Rolle der parlamentarischen Versammlung im Institutionengefüge der Gemeinschaft zu stärken. Vor dem Hintergrund des Konfliktes mit Frankreich um die Agrarmarktordnung schlug er am 31. März 1965 vor, der Gemeinschaft die Zolleinnahmen aus Einfuhren in die EWG als Eigenmittel zur Verfügung zu stellen. Die Ausstattung der Gemeinschaft mit Eigenmitteln, so Hallstein, müsse aber einhergehen mit der Ausweitung des Haushaltsrechts des Parlamentes (Kommission der EWG 1965). Auch wenn dieser Vorstoß zu diesem Zeitpunkt scheiterte, blieb der Europäische Bundesstaat das Leitbild für Walter Hallstein (Hallstein 1969).

Erst in der Mitte der 1980er Jahre, nach der Zeit, die von Zeitgenossen als „Euro-sklerose“ empfunden wurde, entstanden im Europäischen Parlament verschiedene Entwürfe mit zumindest teilweise föderalistischem Charakter. Der bekannteste unter ihnen war der nach dem italienischen Föderalisten Altiero Spinelli benannte Entwurf, der am 14. Februar 1984 vom Europäischen Parlament mit großer Mehrheit angenommen wurde. Das Ziel Spinellis war keine rein föderalistische Verfassung für die Europäische Gemeinschaft, die nach Lage der Dinge keine Chance auf Realisierung gehabt hätte, sondern eine behutsame Weiterentwicklung der bestehenden Verträge. So wurde die Außen- und Sicherheitspolitik den Nationalstaaten zugewiesen, die lediglich zur Kooperation verpflichtet wurden. Neu war allerdings die gemeinsame Währungspolitik, die im Kontext des Europäischen Währungssystems bislang außerhalb der Verträge existierte. Auch wenn der Spinelli-Entwurf nicht umgesetzt wurde, blieb er nicht folgenlos. Die erste europäische Vertragsänderung mit der sogenannten Einheitlichen Europäischen Akte wurde durch die entschiedene Stellungnahme des Parlamentes beeinflusst.

Ein bemerkenswerter Vorstoß zugunsten eines europäischen Föderalstaates stammte vom deutschen Außenminister Joschka Fischer, der am 12. Mai 2000 in Berlin eine Rede mit dem Titel „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ hielt. Der Vorschlag ist im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten der deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu sehen. Einerseits forderte die internationale Gemeinschaft in den Konflikten im Mittleren Osten und auf dem Balkan ein stärkeres deutsches Engagement, andererseits gab es durchaus auch Bedenken in Bezug auf eine deutsche Hegemonie in Europa. In diesem Kontext knüpfte Fischer an die im Auswärtigen Amt seit den 1950er Jahren existierende Überlegung an, die Bundesrepublik Deutschland in eine europäische Föderation zu integrieren und das Problem der „halben Hegemonie“ Deutschlands (Dehio

1948) auf diese Weise zu lösen. Auch wenn Fischer sich für eine „Europäische Föderation“ aussprach, blieb sein Vorstoß allerdings in entscheidenden Fragen unklar. So sollte das europäische Parlament aus zwei Kammern bestehen, deren erste durch „gewählte Abgeordnete“ besetzt würde, die zugleich Abgeordnete der nationalen Parlamente wären. Eine zweite Kammer sollte nach dem Vorbild des US-amerikanischen Senats pro Mitgliedstaat zwei direkt gewählte Senatoren umfassen. Fischer war klar, dass sein Vorschlag nicht direkt übernommen werden würde, aber er stieß eine Diskussion an, an deren Ende ein Verfassungskonvent eine europäische Verfassung verabschiedete. Diese trug durchaus erneut föderalistische Elemente ohne einen Föderalstaat zu begründen. Der Verfassungsvertrag, dessen wesentliche Elemente in den Vertrag von Lissabon integriert wurden, folgte einem Trend „zu einem staatsanalogen Funktionskatalog“, der sich „(noch?) nicht mit dem traditionellen Bild eines Nationalstaates“ deckt (Wessels 2003).

3 Intergouvernementalismus

Neben föderalistischen Leitbildern spielten auch intergouvernementalistische Vorstellungen eine wichtige Rolle im Prozess der Europäischen Integration nach 1945. Ziel der Europapolitik ist aus dieser Sicht kein Föderalstaat, sondern ein Staatenbund, in dem die Souveränität der Mitgliedstaaten weitgehend erhalten bleibt, sie aber dennoch in einer strukturierten Form der Kooperation miteinander verbunden sind (Giering 1997, S. 201ff). Schon die ersten europäischen Organisationen, die Organisation for European Economic Cooperation (OEEC), die die Marshallplan-Gelder verwaltete, und der Europarat basierten auf diesem Prinzip. Aber auch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl war in erheblichem Maße durch intergouvernementale Elemente bestimmt. Das entsprach einerseits den nationalen Interessen, insbesondere denen der Niederlande, die zwar an einer wirtschaftlichen, nicht aber an einer politischen Integration interessiert war. So erklärte der niederländische Delegierte in den Schuman-Plan-Verhandlungen in Paris am 22. Juni 1950, dass „man den Regierungen einen entsprechenden Platz reservieren müsse. Ohne das würden sie den Plan nicht annehmen“ (Schwarz 1997, Dok. 51, S. 197). Ähnlich dachte man in dieser Frage auch in der Pariser Regierung. Auch Jean Monnet plädierte zwar für eine supranationale Gemeinschaft, das heißt die nationalen Regierungen sollten auf Teile nationaler Souveränität verzichten, eine darüber hinaus gehende europäische Staatlichkeit allerdings ließ sich nicht durchsetzen. Hier spielten wie in den Niederlanden politische Motive eine Rolle, aber auch staatsrechtliche Überlegungen, die vom juristischen Berater Monnets,

Paul Reuter, 1953 zusammengefasst wurden. Europäische Staatlichkeit war aus dieser Sicht problematisch, weil es keine europäische Nation gab. Aus diesem Grunde, so Reuter, könne es auch kein europäisches Parlament geben, das in seiner Bedeutung den nationalen Parlamentarismus in Europa ersetzen könne. Die Souveränität der Hohen Behörde könne nur gerechtfertigt werden, weil es eines Mechanismus bedürfe, der die Regeln des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl überwache. Es handele sich aber nicht um ein Organ, das ein gemeinsames Erbe verwalte (Reuter 1953, S. 50f). Tatsächlich kamen hier die latenten Widersprüche französischer Europapolitik in den frühen 1950er Jahren zum Ausdruck. Einerseits betonte die Regierung, dass es eine europäische Staatlichkeit nicht geben könne, weil es auch keine europäische Nation gebe. Andererseits wurde die Supranationalität der EGKS aus politischen Gründen („Deutsche Frage“) als notwendig erachtet. Allein diese Besonderheit, so Reuter, rechtfertige die supranationale Struktur der Gemeinschaft. Schon die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung im Rahmen der Institutionen der EGKS, die von Monnet und Schuman zunächst nicht vorgesehen war und auf deutsches und italienisches Betreiben eingefügt wurde, war aus dieser Perspektive ein weitreichendes Zugeständnis.

Ähnlich war die Situation aus französischer und niederländischer Sicht wenige Jahre später bei den Verhandlungen über den Gemeinsamen Markt und Euratom. Der Spaak-Bericht vom 21.4.1956, der den Regierungen der sechs EGKS-Staaten als Verhandlungsgrundlage für den EWG-Vertrag diente, wies der parlamentarischen Versammlung neben dem Budget-Recht auch das Recht zur Abstimmung über Verordnungen der Kommission zu. Davon blieb am Ende der Verhandlungen durch französische und niederländische Opposition nur noch das Recht, die Kommission durch ein Misstrauensvotum zu stürzen. Vom Budget-Recht blieb lediglich das Recht, Abänderungsvorschläge für den Haushalt an den Rat zu richten, die dieser mit qualifizierter Mehrheit ablehnen konnte.

Auch wenn die gaullistischen Vorstöße in den 1960er Jahren, dem intergouvernementalistischen Konzept innerhalb der EWG eine stärkere Rolle zu geben, insgesamt scheiterten, spielte dieses nach dem Rücktritt des Generals 1969 eine wichtigere Rolle. Schon auf dem sogenannten Haager Gipfel vom 1. und 2. Dezember 1969 übernahmen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten die Führung in der institutionellen Entwicklung der Gemeinschaft. Dieser Trend setzte sich in den 1970er Jahren fort. Der Europäische Rat entwickelte sich seither zunächst im politischen, dann mit der Einheitlichen Europäischen Akte auch im rechtlichen Sinne zu einer neuen Institution der Gemeinschaft, die die intergouvernementale Dimension noch einmal stärkte (Mourlon-Druol 2010). Insbesondere durch den Europäischen Rat wurden die Mitgliedstaaten zu den Herren der Verträge. Auch das Europäische Währungssystem, das am 13. März 1979 eingerichtet wurde,

war formal ein Abkommen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten, die sich zur Einhaltung bestimmter Bandbreiten in den jeweils bilateralen Wechselkursen verpflichteten. Erst mit dem Vertrag von Maastricht wurde das EWS in das Europarecht aufgenommen und nach einer Übergangsphase am 1.1.1999 in die Europäische Währungsunion transformiert. Damit zeigte sich ein Muster Europäischer Staatlichkeit, dessen Bedeutung allerdings genauerer Untersuchung bedarf. Der Europäische Rat ebenso wie das Europäische Währungssystem waren wesentliche Veränderungen der Europäischen Staatlichkeit, die allerdings zunächst auf multilateralen Vereinbarungen außerhalb der Kernverträge beruhten. Erst nach einiger Zeit wurden sie rechtlich in das EG/EU-System eingefügt. Das Motiv war, das aufwändige Instrument der Regierungskonferenz zur Änderung der Verträge, bei dem der erreichte Besitzstand der Gemeinschaft potentiell in Frage gestellt und für „Package-Deals“ geöffnet wird, zu vermeiden. Multilaterale intergouvernementale Verhandlungen über ein konkretes Projekt wie das Europäische Währungssystem, bei dem potentielle Vetospieler wie Großbritannien außen vor bleiben konnten ohne das Gesamtprojekt zu gefährden, waren in diesem Kontext einfacher.

Die intergouvernementale Dimension europäischer Staatlichkeit zeigte sich verstärkt auch in der Staatsverschuldungskrise in der Europäischen Union seit 2008. Ausgelöst durch eine Krise im privaten Bankensektor sahen sich einige europäische Staaten gezwungen, nationale Banken durch in diesem Ausmaß bislang unbekannte monetäre Interventionen zu stabilisieren. Dies wiederum brachte Staaten, deren öffentliche Finanzen schon vor der Krise stark ungleichgewichtig waren, in die Nähe des Staatsbankrotts. Um eine Zahlungsunfähigkeit insbesondere Griechenlands zu verhindern, beschlossen die Wirtschafts- und Finanzminister der EU am 9./10. Mai 2010 eine provisorische Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zu errichten, die Kredite an die in Not geratenen Regierungen von Mitgliedstaaten der Währungsunion vergeben kann. Es handelte sich um eine privatrechtliche Aktiengesellschaft mit Sitz in Luxemburg, die de facto wie eine Bank agierte und am Kapitalmarkt Kredite bis zu einer Höhe von 440 Mrd. Euro aufnehmen konnte, die von den Mitgliedstaaten gemeinsam garantiert wurden. Zusätzlich wurde sie von der Europäischen Union (60 Mrd. €) und dem Internationalen Währungsfonds (250 Mrd. €) finanziert. Diese temporäre Institution wurde am 2. Februar 2012 in Brüssel durch einen neuen, multilateralen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Euro-Zone ergänzt, der als europäischer Stabilitätsmechanismus bezeichnet wird. Dieser schuf einerseits einen dauerhaften, von den Mitgliedstaaten gespeisten Fonds zur Finanzierung eventueller künftiger Haushaltskrisen, andererseits verpflichteten sich die Mitgliedstaaten zur dauerhaften Einhaltung der bereits im Vertrag von Nizza formulierten Stabilitätskriterien für öffentliche Haushalte. Es stellt sich nun die Frage und es bleibt abzuwarten, ob sich mit diesem Vertrag

das Muster der 1970er und 1980er Jahre wiederholt: Wird der Europäische Stabilitätsmechanismus wie der Europäische Rat und das Europäische Währungssystem in einigen Jahren in das europäische Vertragssystem übernommen werden oder wird er ein intergouvernementaler Vertrag bleiben? Fest steht jedenfalls, dass das intergouvernementale Leitbild ebenso wie das föderalistische einen erheblichen Einfluss auf die europäische Staatlichkeit seit 1945 gehabt hat und bis heute hat.

4 Technokratische Staatlichkeit

Neben diesen beiden klassischen Mustern europäischer Staatlichkeit existiert in der Geschichte der europäischen Integration ein weiteres wichtiges Legitimationsmuster, das in der Politik- und Geschichtswissenschaft bislang eine vergleichsweise geringe Beachtung erfuhr. Die Supranationalität diente in diesem Kontext dazu, dem staatlichen Handeln jene Effizienz im ökonomisch-technischen Sinne zu geben, die es angesichts der Parlamentarisierung verloren hatte. Robert Schuman, dessen politische Überlegungen die Konstruktion der Montanunion erheblich geprägt hatten, erläuterte dies in einem Vortrag vor dem Collège d'Europe in Brügge am 23. Oktober 1953: „Ein Parlament“, so Schuman, „liebt es nicht, rasch zu entscheiden.“ Parlamentarische Beschlüsse müssten bereits im Vorfeld der eigentlichen Entscheidung sorgfältig vorbereitet werden (Schuman 1953, S. 89). Sie erfordern das Ausbalancieren verschiedener Meinungen und politischer Strömungen, am Ende stehen oft Kompromisse. Andererseits erfordert die wirtschaftliche und technische Effizienz oft rasche und eindeutige Entscheidungen, die sich weniger nach politischen Mehrheiten als vielmehr durch fachliche Kompetenz auszeichnen. Diesem Umstand, so Schumans Argument, würde die supranationale Methode Rechnung tragen. Sie entziehe den Nationalstaaten Teilbereiche ihrer Souveränität, aber sichere dadurch die Effizienz politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen. Ähnlich beschrieb Paul Reuter die Situation der Schuman-Plan-Verhandlungen:

„Mais le désir de maintenir l'ensemble des institutions dans un cadre très technique anima pendant toutes les négociations un certain nombre de délégations, peu désireux de voir tout le système dégénérer en régime conventionnel, voué à l'impuissance. Ceci explique pourquoi le rôle de l'Assemblée a été si étroitement limité.“ (Reuter 1953, S. 52)

Hieraus sprachen zweifellos auch die französischen Erfahrungen mit dem 1949 gegründeten Europarat, der aus Pariser Sicht dazu dienen sollte, den sich formierenden deutschen Staat zuverlässig einzubinden (Bitsch 2001, S. 53ff). Durch seine intergouvernementale Struktur allerdings war der Europarat zu schwach,

um diese Funktion zu erfüllen. Die Montanunion wurde daher mit einer starken, parlamentarisch kaum kontrollierten Exekutive ausgestattet. Grundsätzlich standen dahinter machtpolitische Gedanken, vor allem der französische Wunsch, die deutsche Kohle- und Stahlindustrie zu kontrollieren, aber auch ein neuer Anspruch an wirtschaftliches Handeln des Staates.

Diese Überlegungen spielten nicht alleine in Frankreich eine Rolle. Eine andere Variante des Konzeptes wurde gleichzeitig vom niederländischen Landwirtschaftsminister Sicco Mansholt vertreten. Er setzte sich zwischen 1950 und 1954 für eine supranationale europäische Agrarunion nach dem Vorbild der Montanunion ein (Thiemeyer 1999, S. 44ff). Zur Rechtfertigung der supranationalen Struktur nahm ein internes Memorandum des niederländischen Landwirtschaftsministeriums Stellung:

„Nur auf diese Weise (gemeint ist die Supranationalität, G.T.) kann vermieden werden, dass Entscheidungen, welche erwünscht und erforderlich sind, wegen des Vetos eines oder mehrerer Teilnehmer scheitern. Ein solches Veto wird öfters ausgesprochen, wenn unveräußerliche Interessen angegriffen werden sollten. In einigen Ländern haben Gruppen unveräußerlicher Interessen eingenommen, die sich nicht oder nur zum Teil vom wirtschaftlichen Standpunkte aus verantworten lassen. Solche Gruppen fühlen sich sicher hinter den Barrieren protektionistischer Natur. Diese Barrieren wurden aufgeworfen durch den Einfluss, den die betreffende Gruppe auf die Regierung ausübte. Es sei denn, dass die beratende Methode durch ein supranationales System ersetzt werden würde, werden solche Gruppen dauernd Widerstand, wie oben umschrieben, leisten können.“¹

Der Hintergrund dieser Überlegungen waren die niederländischen Interessen an einer Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten in Westeuropa, die allerdings nicht zuletzt in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich durch agrarische Interessenverbände, die über die Parlamente Einfluss auf die politischen Entscheidungen nahmen, verhindert wurde. Mansholt zog daraus die Konsequenz, dass Entscheidungen, die „erwünscht und erforderlich sind“, nicht mehr durch die Parlamente, sondern von unabhängigen, dem Gemeinwohl verpflichteten Autoritäten getroffen werden müssten. Doch nicht nur die Interessenverbände betrachtete Mansholt als Problem, sondern auch die Konsequenzen des parlamentarischen Systems für politisches Handeln. „A cause de leur clientèle électorale, ils (gemeint sind die Politiker, G.T.) sont contraints de servir les intérêts immédiats. Pour les politiciens, c'est toujours le même conflit.“ (Mansholt 1974, S. 123f) Dieses Defizit demokratischer Systeme sollte aus Mansholts Sicht durch

1 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Archiefdepot, Den Haag, Directie internationale organisaties, Blok 2, Vol. 822, Memorandum über die Landwirtschaftsintegration, geheim, 18.6.1953. (In deutscher Sprache!)

supranationale Institutionen überwunden werden. Sie bedeuteten für ihn nicht die grundsätzliche Abschaffung der Demokratie. Diese sollte aber durch ein System von unabhängigen, von Experten besetzten Gremien ergänzt werden, die konkrete Probleme durch sachkompetente Entscheidungen lösten.

Eine ähnliche Argumentation wie bei Mansholt findet sich in der Begründung des sogenannten Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichtes. Hierbei ging es um die Frage, ob der Deutsche Bundestag Kernkompetenzen wie die Währungspolitik vom Nationalstaat auf die supranationale Ebene übertragen dürfe. Für die hier interessierende Frage nach der Legitimität der von demokratischer Legitimation bewusst unabhängig gestalteten Europäischen Zentralbank argumentierte das Bundesverfassungsgericht:

„Diese Modifikation des Demokratieprinzips im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauens ist vertretbar, weil es der – in der deutschen Rechtsordnung erprobten und, auch aus wissenschaftlicher Sicht, bewährten – Besonderheit Rechnung trägt, dass eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und für private Planungen und Dispositionen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher sichert als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind. Insofern genügt die Verselbstständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen europäischen Zentralbank, die sich nicht auf andere Politikbereiche übertragen lässt, den verfassungsrechtlichen Anforderungen, nach denen das Demokratieprinzip modifiziert werden darf.“ (BVerfGE 89, S. 155 (208))

Hier wurde ähnlich argumentiert wie bei Mansholt: Das demokratische System hat bestimmte Defizite, die sich vor allem in der Abhängigkeit der politisch Entscheidenden von kurzfristigen Wiederwahlmotiven oder anderen strukturellen Abhängigkeiten zeigen. Aus diesem Grunde erschien es als gerechtfertigt, einzelne Bereiche, wie in diesem Fall die Geldpolitik, aus dem Zuständigkeitsbereich der Parlamente zu entfernen und einem unabhängigen, dem Allgemeinwohl verpflichteten Expertengremium, hier dem Zentralbankrat und -direktorium, zu übertragen. Das hieraus entstehende Demokratiedefizit wird mit dem Ergebnis dieser Politik (hier Geldwertstabilität) gerechtfertigt.

Diese staatspolitische Vorstellung von einer dem Allgemeinwohl verpflichteten Expertokratie hat eine lange Tradition im politischen Denken: Sie beginnt mit Platons Politeia, in der der ideale Staat von Philosophenkönigen regiert wird:

„Wenn nicht entweder die Philosophen Könige werden in den Poleis, oder die heutigen sogenannten Könige und Gewalthaber sich aufrichtig und gründlich mit Philosophie befassen und beides in eins zusammenfällt, politische Macht und Philosophie,

Europäische Staatlichkeit

Zwischen Krise und Integration

Bieling, H.-J.; Große Hüttmann, M. (Hrsg.)

2016, VIII, 279 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-03789-5