

## Die Stellung Großbritanniens in der Europäischen Union\*

### I. Einführung

Die neueste Krise in den Beziehungen zwischen Großbritannien und seinen europäischen Partnern - die traurige Geschichte vom "Rinderwahnsinn" versetzte das Land noch einmal in die Position des schwierigen Partners<sup>1</sup> - in der Europäischen Union (EU). In den Worten der Frankfurter Allgemeine Zeitung "strapazierte Großbritannien, wieder einmal, die Nerven seiner europäischen Partner."<sup>2</sup> Großbritannien ärgerte insbesondere die deutsche Regierung, als es vor Eröffnung der Regierungskonferenz in Turin seine Abneigung gegen weitere Integrations Schritte bestätigte.<sup>3</sup> Man kann sich vorstellen, daß den deutschen Ministern die Lektüre des britischen Weißbuchs zur Regierungskonferenz wenig Freude bereitete. *Karl Lamers*, dessen Papier über die Bildung einer "Kerngruppe" innerhalb der EU für große Aufregung sorgte, beschrieb dieses Weißbuch als Beweis dafür, daß "die britische Regierung europapolitisch handlungsunfähig ist".<sup>4</sup>

Ich nehme dieses Weißbuch heute als Ausgangspunkt meiner Analyse der Stellung Großbritanniens in der EU. Ich werde die Stellungnahmen der britischen Regierung zu den verschiedenen Punkten, die auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz stehen, schildern und dabei auch auf die Begründungen und Hintergründe der britischen Europapolitik eingehen. Diese Politik wird stark von historischen und politischen Faktoren beeinflusst. Aber auch die rechtliche Perspektive muß berücksichtigt werden. Die Anti-Maastricht-Skeptiker des *House of Commons* begründen ihre Skepsis gegenüber der EU häufig mit verfassungsrechtlichen Argumenten. Die parlamentarischen Debatten in Großbritannien zur Ratifizierung des Maastrichter Vertrags wurden zum Teil "im Schatten" rechtlicher Auseinandersetzungen geführt.<sup>5</sup>

Die britische Regierung schreibt im Weißbuch, daß sie ein klares Konzept für die weitere Entwicklung der EU besitzt.<sup>6</sup> In diesem Vortrag will ich anhand einer Analyse der Leitlinien und Hintergründe britischer Europapolitik aufzeigen, in welche Richtung das britische Konzept Europa führen könnte. Vielleicht werden Sie meinen, daß die Vorstellungen des britischen Weißbuchs so unbrauchbar sind wie britisches Rindfleisch. *Timothy Garton Ash* argumentierte

---

<sup>1</sup> *S. George*, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, 2. Auflage, Oxford University Press, Oxford, 1994.

<sup>2</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. März 1996, S. 1.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. März 1996, S. 5.

<sup>5</sup> *R. Rawlings*, *Legal Politics: The United Kingdom and Ratification of the Treaty on European Union*, Public Law 1994, (Part One), 254-278 (255-256); vergleiche Part Two: Public Law 1994, 367-391.

<sup>6</sup> Foreign and Commonwealth Office, *A Partnership of Nations. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996*, Cm 3181, London, HMSO, 1996 ("White Paper"), S. 4-5.

aber in einem Beitrag für die Zeitschrift "Internationale Politik" kürzlich, daß Europa "reif" für eine britische Denkweise sei.<sup>7</sup>

Das Weißbuch legt "Regierungspositionen" dar. Die Aussagen sind meist allgemeiner Natur und lassen auf einigen Gebieten Spielraum für Verhandlungen und Kompromisse zu.<sup>8</sup> Das britische Verständnis von Natur, Funktionen und Grenzen der EU wird aber durch die Lektüre unmißverständlich. Es ist nicht vorgesehen, daß die Regierungskonferenz zu weiteren Kompetenzübertragungen führt, so daß die Verhandlungen sich hauptsächlich mit Fragen der Entscheidungsstrukturen befassen werden.<sup>9</sup> Das Papier konzentriert sich deswegen auf die Reform der Institutionen und Struktur der Union ("Pfeiler-" oder "Säulen-Konstruktion").

## **II. Reformvorhaben - Regierungskonferenz 1996-97**

Die Frage nach der Handlungsfähigkeit der EU unter den neuen europäischen und weltpolitischen Gegebenheiten stellt sich als das wohl wichtigste Problem der Regierungskonferenz dar. Es wird von allen Mitgliedstaaten weitgehend akzeptiert, daß eine "Ost-Erweiterung" der EU wünschenswert ist. Das Weißbuch geht auch eindeutig davon aus: der Beitritt von Staaten des ehemaligen Ostblocks repräsentiert "auf einmal eine historische Aufgabe für Europa und liegt im langfristigen britischen Interesse".<sup>10</sup> Auf die Herausforderungen dieser Erweiterung für Struktur und Politik der EU wird schon auf der ersten Seite des Weißbuchs Bezug genommen.

Der Turiner Gipfel identifizierte für die Arbeiten der Regierungskonferenz drei Hauptgebiete: "Eine bürgernahe Union"; "Die Institutionen in einer demokratischeren und effizienteren Union"; "Eine verstärkte Kapazität nach außen."<sup>11</sup> Ich werde die britischen Vorschläge unter diesen Überschriften behandeln. Es ist klar, daß in allen drei Gebieten die Konsequenzen einer Erweiterung der Union berücksichtigt werden müssen.

### **1. Bürgernahe Union**

Die britische Auffassung ist bekanntlich die, daß die Union den Bürgern der Nationalstaaten zu nahe getreten ist. Das Weißbuch läßt erkennen, daß die Regierung eine Erweiterung der Rechte

---

<sup>7</sup> T. Garton Ash, Europa denken, Internationale Politik 1995, S. 3-11 (5).

<sup>8</sup> White Paper, S. 10.

<sup>9</sup> White Paper, S. 15.

<sup>10</sup> White Paper, S. 3.

<sup>11</sup> Siehe Schlußfolgerungen des Turiner Gipfels, 29. März 1996, S. 2.

der Unionsbürger nicht wünscht: ein Menschenrechtskatalog oder generelles Diskriminierungsverbot wäre "überflüssig", weil diese Rechte entweder schon durch die Europäische Menschenrechtskonvention oder auf nationaler Ebene geschützt seien. Die Regierung setzt die Gewährung von weiteren Individualrechten auf Gemeinschaftsebene einer "Einmischung oder unnötigen Überregulierung" durch Gemeinschaftsorgane gleich. Es wird also eine Verbindung zu dem Subsidiaritätsprinzip, dem großen Hoffnungsträger der Briten im Gesetzgebungsverfahren, hergestellt. Die Befürchtung, daß eine Unionsbürgerschaft auch Pflichten (wie Steuerzahlung oder Wehrdienst) mit sich bringen könnte, war mehrmals während der Ratifizierungsdebatten zum Maastrichter Vertrag im Vereinigten Königreich geäußert worden.<sup>12</sup> Sie wird im Weißbuch wiederholt. Die Union "sei kein Staat und sollte keine Ideen entwickeln, die die Furcht der Bürger vor einer Berufung zur europäischen Staatsbildung nähren könnten."<sup>13</sup>

Unter "mehr Bürgernähe" verstand der Turiner Gipfel auch Fortschritte in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, die in Artikel K oder der "Dritten Säule" des Maastrichter Vertrages geregelt ist. Die Bereitschaft der Briten zur Zusammenarbeit mit ihren europäischen Partnern auf diesen Gebieten ist eindeutig. Das neueste Beispiel dafür liefern die Diskussionen über die polizeiliche Zusammenarbeit im Vorfeld der europäischen Fußballmeisterschaft, die im Juni in England stattfinden wird. In der Terrorismusbekämpfung sucht Großbritannien aktiv die Zusammenarbeit: sie ist in dem Kampf gegen den irischen Terrorismus darauf angewiesen. Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa richtet sich zunehmend gegen den Drogenhandel und die organisierte Kriminalität und wird von britischer Seite stark unterstützt. Die "Europol-Drogenbehörde" (Vorläufer von Europol) hat nach britischer Auffassung schon einen beträchtlichen Beitrag zum Kampf gegen den Drogenhandel geleistet.<sup>14</sup> Großbritannien verfolgt eine Politik der Abstimmung seiner Einwanderungspolitik mit seinen Partnern.<sup>15</sup> Ähnlich wie Deutschland und andere Partner führt Großbritannien in der Asylpolitik eine "Weißliste" von sicheren Herkunftsländern ein. Das Vereinigte Königreich ist einer der eifrigsten Befürworter eines strengeren Vorgehens gegen finanziellen Betrug in der EU; dies ist auch Gegenstand der dritten Säule, obwohl hier eine Überschneidung mit Gemeinschaftskompetenzen besteht.<sup>16</sup>

Einer "Vergemeinschaftung" der dritten Säule - oder auch nur Teile davon - wird Großbritannien

---

<sup>12</sup> *M. Shrimpton*, Maastricht is an unconstitutional revolution, *The Times*, 26. Januar 1993, S. 14.

<sup>13</sup> White Paper, S. 24.

<sup>14</sup> White Paper, S. 23.

<sup>15</sup> Siehe zum Beispiel Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonised application of the definition of "refugee" in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees, OJ L 63, 13.3.96, S. 1-7.

<sup>16</sup> Siehe Art. 209a EG-Vertrag; vergleiche Art. K.1 (5) des Vertrags über die Europäische Union.

entgegenzutreten. Die Regierung besteht auf einer Fortsetzung der intergouvernementalen Zusammenarbeit, weil sie die nationale Handlungsfähigkeit garantiere. Eine Vergemeinschaftung sensibler Bereiche wie Asyl- oder Einwanderungspolitik könnte nationale "Gefühle" stören; die rechtlichen und sozialen Besonderheiten in den Mitgliedstaaten könnten nicht einfach beiseite geschafft werden.<sup>17</sup> Die Regierung schlägt aber eine Verbesserung der Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit durch eine Straffung der Entscheidungsinstanzen vor.<sup>18</sup> Die heikle Frage der gerichtlichen Kontrolle von Dritte-Säule-Maßnahmen wie das Europol-Übereinkommen wird wieder beim Gipfeltreffen in Florenz auftauchen. Das Weißbuch bestätigt die Haltung der Regierung, daß die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen, samt Europäischem Gerichtshof, in diesen Bereichen beschränkt bleiben sollte. Sie ist der Meinung, daß eine Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidungsverfahren nicht notwendig ist, um die Durchsetzung von Dritte-Säule-Maßnahmen zu sichern. Eine Kontrolle durch nationale Gerichte reiche aus; eventuelle Nachteile dieser Lösung aus Effektivitätsgründen oder aus der Perspektive der Gleichbehandlung des Unionsbürgers werden nicht eingesehen.<sup>19</sup>

Die Briten wird man nicht leicht überreden können, neue vertragliche Bestimmungen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik in der EU anzunehmen. Ideologisch steht die konservative Partei ganz eindeutig auf der Seite der Nicht-Einmischung des Staates in wirtschaftliche Vorgänge. Präsident *Chiracs* Vorstellungen von einem "Sozialmodell" für die EU, mit weitreichendem Schutz für Arbeitnehmer, stoßen deswegen auf britischen Widerstand. Die Regierung setzt sich im Weißbuch für weitere Deregulierung des Europarechts ein. Sie betont die Notwendigkeit einer effektiven Wettbewerbspolitik und einer verbesserten Produktivität. Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der EU im internationalen Vergleich bildet einen Schwerpunkt der Kritik der konservativen Euro-Skeptiker, die gerne auf das höhere Wirtschaftswachstum in den weniger regulierten Ökonomien der asiatischen Länder oder auf die bessere Arbeitsbeschaffung in den USA hinweisen. Die Regierung wird sich dem Druck ihrer Partner widersetzen, das Abkommen über die Sozialpolitik zu unterzeichnen. Hier läßt das Papier keinen Spielraum für einen Kompromiß. Wenn aber die *Labour* Partei an die Macht käme, wäre die Unterzeichnung dieses Abkommens wohl einer der ersten Schritte in ihrer Europapolitik.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> White Paper, S. 22.

<sup>18</sup> *M. Piepenschneider*, Konsenslinien und Spielmaterial - Vorschläge für die Regierungskonferenz, Integration 1995 18, S. 209-222 (213-214).

<sup>19</sup> Siehe House of Lords Select Committee on the European Communities, Session 1994-95, 10th Report, Europol (With Evidence), Evidence, S. 93-96 (Michael Howard, MP, Innenminister).

<sup>20</sup> *W.E. Paterson* und *P. Henson*, Labour und Europa. Zwischen europäischer Glaubwürdigkeit und britischen Wahlen, Internationale Politik 1995, S. 53-56.

Nach britischer Auffassung gehört eine weitere Verfestigung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag zur Bürgernähe. Das sollte geschehen, so das Weißbuch, zum Beispiel durch Festlegung der "Edinburgher Richtlinien" im Vertrag. Das Weißbuch äußert den Wunsch für eine Einengung von bestehenden Gemeinschaftskompetenzen, zum Beispiel in den Bereichen "Arbeitsumwelt" und "Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer", Begriffe, die von dem Europäischen Gerichtshof nach britischem Geschmack bisher zu weit ausgelegt wurden.<sup>21</sup> Es gibt keinen Kommentar zur Frage eines Kompetenzkatalogs mit Definition und Trennung von Gemeinschafts- und nationalen Rechtssetzungskompetenzen. Wie Großbritannien auf eine solche - eigentlich föderale - Lösung der Kompetenz-Frage reagieren würde, ist nicht klar: sie würde das Subsidiaritätsprinzip aber vielleicht stärken.

Die britische Regierung äußert sich im Weißbuch ziemlich vorsichtig in bezug auf die Frage der Transparenz oder generell zur Überwindung von Informationsdefiziten in der Bevölkerung über das Funktionieren und die Aktivitäten der EU. Diese Defizite hängen sicherlich mit der Kompliziertheit der Entscheidungsstrukturen zusammen, werden aber meiner Meinung nach durch irreführende und oft einseitige Darstellungen in der Presse und anderen Medien verstärkt. Im Prinzip sei Transparenz "eine Priorität" der Regierung. Es wird aber gewarnt, daß eine völlige Öffnung der Arbeiten des Ministerrats die Verhandlungsfreiheit der Regierung beeinträchtigen könnte.<sup>22</sup> Die Regierung erklärt auch ihre Bereitschaft, eine Vereinfachung der Verträge ins Auge zu fassen, sieht aber hinter einigen Plänen ihrer Partner die Absicht, auch die rechtliche Substanz der Vertragstexte zu ändern.

## 2. Institutionen

Das Weißbuch enthält die grundlegende Feststellung, daß demokratische Legitimation in der EU von den nationalen Parlamenten ausgeht.<sup>23</sup> Die Regierung versichert, daß man Wege suche, um die Einbindung des *House of Commons* und der anderen nationalen Parlamente in den EU-Entscheidungsprozeß zu verbessern. An dieser Stelle des Weißbuchs wird implizit auf die Kritik des *House of Commons* bezüglich der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Dritte Säule) hingewiesen.<sup>24</sup> Konkrete Vorschläge zur besseren Einbindung der nationalen

---

<sup>21</sup> Siehe Schlußanträge des Generalanwalts *Leger* in der Rechtssache C-84/94 *United Kingdom v. Council of the European Union*, 12. März 1996.

<sup>22</sup> *White Paper*, S. 25.

<sup>23</sup> *White Paper*, S. 15. Vergleiche BVerfGE 89, 155 (185): "Im Staatenverbund der Europäischen Union erfolgt ... demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten ...".

<sup>24</sup> *White Paper*, S. 15.

Parlamente in der EU werden aber nicht erwähnt. Die Regierung sagt aber, daß sie die verschiedenen Vorschläge der parlamentarischen Ausschüsse berücksichtigen wird.<sup>25</sup>

Eine Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält die Regierung für nicht notwendig. Es sollte sich zuerst in der Ausübung der ihm durch den Maastrichter Vertrag gewährten neuen Kompetenzen bewähren.<sup>26</sup> Im Gegensatz zu der Meinung der Europäischen Kommission behauptet die britische Regierung im Weißbuch, daß das "Mitentscheidungsverfahren" noch nicht "reibungslos" funktioniere; das Parlament "mißbrauche manchmal seine neuen Befugnisse", um seine institutionelle Stellung zu stärken.<sup>27</sup> Weiter heißt es, das Parlament sei eine "junge Institution", die das Vertrauen der Europäer noch nicht gewonnen habe. Schwerpunkt der Arbeit des Parlaments sollte nach britischer Meinung die Kontrolle der Gemeinschaftsausgaben einschließlich der Betrugsbekämpfung sein. Vielleicht nicht ganz zu Unrecht weist die Regierung auf Unzulänglichkeiten des Parlaments in der Ausübung seiner neuen Kontrollbefugnisse hin: das Parlament konnte sich zum Beispiel erst Ende 1995 über die Ernennung einer Person zum Bürgerbeauftragten nach Artikel 138e des EG-Vertrages einigen.

Unter den extremen Skeptikern im *House of Commons* wird das Europäische Parlament wenig geschätzt. Sie nutzen jede Gelegenheit, die Institution zu beleidigen.<sup>28</sup> Der Neuling in Straßburg wird auch generell von vielen britischen Parlamentariern nicht ernst genommen. Es gibt seit Maastricht einige - noch schwache - Zeichen eines Abbaus der Rivalität zwischen der alten britischen und der jungen europäischen Institution.<sup>29</sup> Im Lichte der Meinungen der Skeptiker, auf

---

<sup>25</sup> Zum Beispiel forderte der *House of Commons-Ausschuß* für Auswärtige Angelegenheiten in seinem zweiten Bericht zum Thema *Europe after Maastricht* einen deutlichen Ausbau der bilateralen Beziehungen zwischen Westminster und Straßburg: Foreign Affairs Committee, House of Commons, Session 1992-1993, 642-1, London, HMSO, 1993. Vergleiche auch C. Munro, *The UK Parliament and EU Institutions - Partners or Rivals?*, in: E. Smith (ed.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer, 1996, S. 80-99 (95-96). Ein direkter Rechtsweg der nationalen Parlamente zum Europäischen Gerichtshof in Subsidiaritätsfragen wird auch diskutiert: siehe *The Independent*, 26. Juli 1995.

<sup>26</sup> White Paper, S. 16.

<sup>27</sup> *Ibid*; vergleiche European Commission, Intergovernmental Conference. Report for the Reflection Group, Brüssel und Luxemburg, 1995, S. 29.

<sup>28</sup> Siehe Policy Paper von Sir R. Body, N. Budgen, C.J.F. Gill, T.E. Gorman, A. Marlow, R. Shepherd, Sir T. Taylor and J. Wilkinson, MPs, House of Commons, London, 19. Januar 1995, S. 4: unter der Überschrift "Particular Aims" steht in diesem Papier folgendes: "The European Parliament is a costly nonsense which can never have any other than presentational powers within the existing EU structure. Its name should be changed to the European Assembly and the membership should be by nomination from elected national Parliaments."

<sup>29</sup> Siehe F. Mount, *The British Constitution Now. Recovery or Decline?*, Heinemann, London, 1992, S. 222.

die *John Major* für seine Mehrheit im Parlament angewiesen ist, und angesichts des generellen britischen Mißtrauens gegenüber dem Europäischen Parlament, ist es kein Wunder, daß das Weißbuch die Rolle der Straßburger Versammlung bewußt herunterspielt. Die Regierung betont, daß "in einer Union der Vaterländer das Europäische Parlament die führende Rolle des nationalen Parlaments nie ersetzen kann."<sup>30</sup> Dieser Schluß sollte das *House of Commons* beruhigen, dessen Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten 1993 verlangte, daß nationale Parlamente dem Europäischen Parlament "nicht untergeordnet werden sollten."<sup>31</sup> Die Weigerung Großbritanniens, zwei Mitglieder des Europäischen Parlaments als Beobachter zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz zuzulassen, ist das neueste Zeichen des britischen Unwillens, das Parlament in Straßburg zu unterstützen. Dieser Beschluß der Exekutive wurde mit dem Prinzip der Gewaltenteilung begründet, läßt sich aber schwer mit dem Bekenntnis zur Transparenz in der EU im Einklang zu bringen.<sup>32</sup>

Im Weißbuch bestätigt die britische Regierung ihren Widerstand gegen eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Gesetzgebungsverfahren. Die Regierung sieht in der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen eine ungerechtfertigte "Zentralisierung".<sup>33</sup> Die Regierung wird wohl von Deutschland und anderen Partnern sowie von der Kommission unter starkem Druck gesetzt, die Erweiterung der EU nicht durch ihre Weigerung in dieser Sache in Frage zu stellen. Großbritannien akzeptiert aber nicht, daß es ohne eine Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung auf neue Gebiete zu einer Lähmung der Entscheidungsprozesse in einer erweiterten Union kommen werde.<sup>34</sup> Es argumentiert, daß das Einstimmigkeitsprinzip die vitalen Interessen der Mitgliedstaaten in sensiblen Bereichen wie Vertragsänderungen, eigene Einnahmen, Besteuerung, Erweiterung und die Gebiete der intergouvernementalen Zusammenarbeit (Gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik sowie Justiz und Inneres) weiterhin schützen sollte.<sup>35</sup> Es kann sein, daß in weniger sensiblen Bereichen *John Major* doch noch zu einem Abrücken seines Widerstands gezwungen werden könnte; das wird er aber vor dem *House of Commons* nicht einfach rechtfertigen können. Der bittere Nachgeschmack der neuesten Niederlagen in der Fischerei-, Agrar- und Sozialpolitik bietet keine gute Grundlage für eine britische Bereitschaft zur Abschaffung der Einstimmigkeit in weiteren Bereichen. Die britische Haltung in dieser Frage hängt sicherlich damit zusammen, daß Großbritannien nach den

---

<sup>30</sup> White Paper, S. 16.

<sup>31</sup> Foreign Affairs Committee, op. cit. (Fn. 25), paragraph 111.

<sup>32</sup> Die Welt, 14. Mai 1996, S. 4. Ein Kompromiß über die Beteiligung des Parlaments bei den Verhandlungen wurde kurz vor dem Turiner Gipfel erzielt: siehe Anhang zu den Schlußfolgerungen des Turiner Gipfels.

<sup>33</sup> White Paper, S. 14.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

bisher veröffentlichten Statistiken das "am häufigsten überstimmte" Land im Ministerrat ist.<sup>36</sup> Großbritannien scheint mit mehr Aspekten der Gemeinschaftspolitik unzufrieden zu sein als jeder andere Mitgliedstaat.<sup>37</sup>

Im Gegensatz zu ihrer Hartnäckigkeit bezüglich Mehrheitsentscheidungen ist die britische Regierung durchaus bereit, andere institutionelle Konsequenzen aus der zukünftigen Erweiterung nach Osten zu ziehen, um die Handlungsfähigkeit der EU zu fördern. Die befürworteten Reformen tendieren aber meistens dazu, die Stellung der großen Mitgliedstaaten zu stärken und die Macht der supranationalen Institutionen in Grenzen zu halten. Das Konzept von "Team-Präsidentschaften" im Rat findet Zustimmung im Weißbuch, vor allem in bezug auf die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: die Präsenz in jeder "Mannschaft" von einem Land mit globalen außenpolitischen Interessen würde zur "Glaubwürdigkeit" der EU beitragen. Zur Gewichtung der Stimmen im Rat behauptet die Regierung, daß es gute *demokratische* Gründe für eine Änderung der Stimmen zugunsten der bevölkerungsreichen Staaten gäbe. Sie zieht auch ein System der "doppelten" Mehrheiten in Erwägung. Ein System der doppelten Mehrheiten dürfe aber nicht dazu führen, daß Hauptzahlerländer zum EU-Haushalt oder die Mitgliedstaaten, die einen bedeutenden (*significant*) Prozentsatz der EU Gesamtbevölkerung vertreten, als Gruppe überstimmt werden können.<sup>38</sup> Die Regierung fügt hinzu, daß sie die Souveränität ihrer kleineren Partner respektieren möchte; der darauf beruhenden prinzipiellen Gleichheit der Mitgliedstaaten im gemeinschaftlichen Regierungssystem trage man vielleicht eher durch eine neue Gewichtung der Stimmen im Rat als durch die Einführung von doppelten Mehrheiten Rechnung. Die vier großen Mitgliedstaaten sollten auf jeden Fall die gleiche Stimmenzahl im Rat beibehalten.<sup>39</sup>

Die britische Regierung äußert keine Bedenken gegen eine Reduzierung der Zahl der Kommissionsmitglieder; im Weißbuch wird auch gefragt, ob die kleineren Mitgliedstaaten in Zukunft das Privileg der Ernennung eines Kommissars genießen sollten. Die in der Reflexionsgruppe erörterten Ideen von "Jungkommissaren" und/oder Kommissaren ohne Ressort könnten nach Meinung der Briten auch diskutiert werden.<sup>40</sup> Zur Funktion der Kommission sind die Formulierungen des Weißbuchs ziemlich knapp: die Betonung liegt auf Effizienz in der Ausübung ihrer rechtlichen Aufsichtsrolle und auf einer guten Haushaltsführung (Stichwort wieder "effektive Betrugsbekämpfung").<sup>41</sup> Die britische Regierung begrüßt es außerdem, daß die Kommission immer weniger Gesetze vorschlägt. Sie interpretiert diesen Befund als Beweis dafür,

---

<sup>36</sup> Siehe *European Voice*, Vol. 1, No. 1, 6.-11. Oktober 1995, S. 1-2.

<sup>37</sup> Siehe *H. Wallace*, *Britain out on a limb?*, *Political Quarterly* 1995 66, 46-58.

<sup>38</sup> *White Paper*, S. 13.

<sup>39</sup> *White Paper*, S. 14. Vergleiche *Piepenschneider*, op. cit. (Fn. 18), S. 214.

<sup>40</sup> *White Paper*, S. 15. Vergleiche *Piepenschneider*, op. cit. (Fn. 18), S. 214.

<sup>41</sup> *White Paper*, S. 15.



daß die Kommission das Subsidiaritätsprinzip ernst nehme.<sup>42</sup>

### 3. Außen- und Sicherheitspolitik

Einige Beobachter, die die Motive der britischen Jugoslawienpolitik untersucht haben, sind zu dem Schluß gekommen, daß die Briten dort eine ausgeprägte "Interessenpolitik" verfolgt haben mit dem wesentlichen Ziel, die Ausdehnung des deutschen Einflusses in Südosteuropa einzudämmen. Zusammen mit den Franzosen sollten die Briten die Entstehung einer *German Influence Zone* verhindert haben.<sup>43</sup> Wenn das stimmen sollte, könnte man davon ausgehen, daß Großbritannien mit einer wirklich *gemeinsamen* Außen- und Sicherheitspolitik in Europa nichts im Sinn hat.

Im Weißbuch findet man zwar eine Bestätigung der Annahme, daß Großbritannien auf die Beibehaltung seiner nationalen Handlungsfähigkeit in außenpolitischen Fragen pochen werde, wenn es um die Förderung von "spezifisch britischen Interessen" geht.<sup>44</sup> In Situationen, in denen solche Interessen tangiert sind, setzt Großbritannien also schon die eigene Handlungsfähigkeit als "obersten Wert".<sup>45</sup> Jugoslawien war kein Fall, wo *spezifisch* britische Interessen betroffen waren und es wurde daher bei uns argumentiert, daß britische Streitkräfte dem früheren Jugoslawien fernbleiben sollten. Das Weißbuch macht klar, daß sich in vielen Fällen die Interessen Großbritanniens in außen- und sicherheitspolitischen Fragen mit denen seiner Partner überschneiden.<sup>46</sup> Die Auflistung von verschiedenen "gemeinsamen Positionen" und "gemeinsamen Aktionen", die mit britischer Unterstützung nach Artikel J des Maastrichter Vertrags zustandegekommen sind, sollte das beweisen. In bezug auf Sicherheitsfragen sei die Verzahnung so weit gegangen, daß die Regierung feststellen kann: "Europäische Verteidigung und Sicherheit sind *unsere* Verteidigung und Sicherheit."<sup>47</sup>

Das Heil für "die Unterentwicklung eines allgemeinen Konsenses in der Union"<sup>48</sup> in

---

<sup>42</sup> White Paper, S. 10-11.

<sup>43</sup> W. Möschel, Europapolitik zwischen deutscher Romantik und gallischer Klarheit, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/95, 13. Januar 1995, S. 10-16 (14).

<sup>44</sup> White Paper, S. 17.

<sup>45</sup> Vergleiche Möschel, op. cit. (Fn. 43), S. 14.

<sup>46</sup> Vergleiche V. Rühle, Wie Europa handlungsfähig wird. Auf dem Weg zur politischen Union, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Juni 1995: "Voraussetzung für gemeinsames Handeln ist, daß die nationalen Interessen mit einem gesamteuropäischen Interesse in Übereinstimmung gebracht werden können."

<sup>47</sup> White Paper, Annex D, S. 37

<sup>48</sup> Sir L. Martin, Eine europäische Sicherheitsidentität schaffen, Internationale Politik 1995, S. 37-42 (41).

außenpolitischen Fragen suchen einige Länder in der Vergemeinschaftung von Kompetenzen und in Mehrheitsentscheidungen. Großbritannien argumentiert dagegen für praktische Verbesserungen in der bestehenden Zusammenarbeit und einige neue institutionelle Entwicklungen.<sup>49</sup> Wie Frankreich befürwortet Großbritannien zum Beispiel die Ernennung eines Beauftragten des Rates, der die Ansichten der Union in außenpolitischen Fragen vertreten sollte.<sup>50</sup> Das Weißbuch gibt eine Reihe von konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der Zusammenarbeit. Das Beharren in London auf einer intergouvernementalen Basis für diese Politikbereiche sollte also, finde ich, nicht mit einer britischen "Obstruktionspolitik" verwechselt werden. Großbritannien suche, so das Weißbuch, eine "aktivere und effektivere gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik."<sup>51</sup>

Das Weißbuch stellt fest, daß die Entscheidungsfindung als solche in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik "kein großes Problem" dargestellt habe.<sup>52</sup> Die Vorschläge Großbritanniens betreffen daher vor allem Fragen der Planung und Ausführung dieser Politik. Im Anhang B wird die Rolle des "Politischen Ausschusses" als Vorbereitungs- und Ausführungsinstanz besprochen. Vorschläge zur Verbesserung der analytischen Vorarbeiten des Ausschusses werden im Zusammenhang mit dem in Anhang C vorgesehenen Ausbau der Rolle des Sekretariats des Rates in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gemacht. Das Papier bezweifelt, daß die Ausführung von gemeinsamen Aktionen bisher effektiv kontrolliert worden ist. Der Politische Ausschuss sollte öfter zusammentreffen, um dieser Frage mehr Zeit widmen zu können.<sup>53</sup>

In der Verteidigungspolitik teilt Großbritannien die deutsche Ansicht, daß es zu einer "Verbesserung der Entscheidungsmechanismen und Beschlußfassungsverfahren" kommen müsse.<sup>54</sup> Die Regierung begrüßt die Gelegenheit, die Maastrichter Vertragsbestimmungen zu überprüfen, und erklärt sich bereit, die Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen auszubauen.<sup>55</sup> Während aber Deutschland darauf hinarbeitet, daß die Westeuropäische Union (WEU) in die EU integriert wird, sieht Großbritannien kein Bedürfnis für diesen Schritt. Das Weißbuch enthält eine klare Absage an eine Rolle für die Gemeinschaftsinstitutionen in der Verteidigungspolitik. Es gibt mehrere Gründe dafür: erstens sollten die vier neutralen EU-Mitgliedstaaten kein

---

<sup>49</sup> White Paper, S. 20: "If there is no collective will within the European Union to act, it is unwise to try to force action through artificial voting procedures."

<sup>50</sup> White Paper, S. 19. Vergleiche zur französischen Position: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. März 1996, S. 1 ("Chirac will die Außenpolitik der EU stärken").

<sup>51</sup> White Paper, S. 19.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> White Paper (Annex B), S. 29.

<sup>54</sup> V. Rühle, a.a.O. (Fn. 46).

<sup>55</sup> White Paper, S. 20.

Mitspracherecht bei Verteidigungsfragen haben; zweitens fehlen den Gemeinschaftsinstitutionen ausreichende fachliche Kompetenzen oder Erfahrung einer Zusammenarbeit mit der NATO; drittens sei eine Gemeinschaftskompetenz einfach unangemessen; mit dem letzten Punkt wird wohl die Souveränitätsfrage angesprochen. Das Weißbuch betont besonders an dieser Stelle die Bedeutung der Beibehaltung der nationalen Autonomie.<sup>56</sup> Aber, wie gesagt, wird es auch anerkannt, daß in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen die Interessen der Mitgliedstaaten sehr eng miteinander verzahnt sind. Deswegen ist ein einseitiges Vorgehen Großbritanniens, eventuell gegen den Willen ihrer EU-Partner, schwer vorstellbar.

Nach der Meinung der britischen Regierung sollte die WEU also weiterhin eine "autonome Institution" bleiben. Ihre Effektivität als europäische Säule der Atlantischen Allianz sollte aber verstärkt werden.<sup>57</sup> Die Mitwirkung der Vereinigten Staaten und Kanada im Rahmen der NATO ist aus britischer Sicht unerlässlich. Europa sollte auf keinen Fall die Verbindung mit der Atlantischen Allianz lösen. Großbritannien teilt also nicht die Vorstellung Frankreichs von der EU als "militärische Weltmacht" mit gleichem Gewicht wie die USA.<sup>58</sup> Trotzdem akzeptiert es, daß es Zustände geben könnte, "wo europäische Nationen bereit sein müssen, zu führen oder auch alleine zu agieren."<sup>59</sup> "Alleine" hieße in diesem Fall ohne die USA oder Kanada, aber im Rahmen der WEU, die den geeignetsten Rahmen für gemeinsame europäische Aktionen bietet. Ihre operationelle Fähigkeit sollte vor allem für humanitäre Aufgaben und Einsätze im Rahmen internationaler Friedensmissionen entwickelt werden.<sup>60</sup> Großbritannien sieht anscheinend ein, daß die Maastrichter Vertragsbestimmungen nicht dazu taugen.<sup>61</sup>

Die Regierung schlägt die Errichtung eines neuen WEU-Rates mit Richtlinienkompetenz vor, bestehend aus Staats- und Regierungschefs von allen WEU-Mitgliedern (seien sie volle oder assoziierte Mitglieder oder nur Beobachter). Sie verwirft damit eine Leitlinienkompetenz für den Europäischen Rat.<sup>62</sup> Im Anhang D des Weißbuchs werden praktische Verbesserungen in der Verteidigungszusammenarbeit diskutiert. Die *Combined Joint Task Force Initiative* wird in diesem Zusammenhang als Erfolg erwähnt. Aus britischer Sicht hat die Initiative den Vorteil, daß sie auf den NATO-Einrichtungen aufbaut und sie nicht "verdoppelt". Einen Ausbau von planungs- und nachrichtendienstlichen Kapazitäten der WEU hält Großbritannien aber für

---

<sup>56</sup> White Paper, S. 20: " ... questions of defence go to the heart of national sovereignty ... Member States must be free to act in defence of their national interests."

<sup>57</sup> White Paper (Annex D), S. 34.

<sup>58</sup> G. Nonnenmacher, Was Europa fehlt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. März 1996, S. 1.

<sup>59</sup> White Paper, S. 34.

<sup>60</sup> White Paper, S. 22.

<sup>61</sup> Vergleiche *Sir L. Martin*, op. cit. (Fn. 48), S. 40.

<sup>62</sup> Das ist die deutsche Vorstellung: siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. März 1996, S. 1.

notwendig. Bei der Einrichtung eines WEU-*Situation Centre* würde Großbritannien mitwirken.<sup>63</sup>

### III. Verfassungs- und europarechtliche Aspekte

Ich möchte mich nun zu den rechtlichen Aspekten der britischen Anpassung an "Europa" äußern und insbesondere auf die Frage der parlamentarischen Souveränität eingehen. Das britische Verfassungssystem nimmt in der EU eine Sonderstellung ein. Es unterscheidet sich von den Verfassungen seiner Partner vor allem dadurch, daß es keine höhere Norm als das Gesetz anerkennt. Die Kontrolle von Exekutive und Gesetzgeber beruht auf institutionellen Mechanismen und Verhaltensregeln; Tradition und Praxis, nicht das geschriebene Recht, bilden die Quelle dieser Regeln.<sup>64</sup> Zu diesen Traditionen gehören "Rule of Law"-Prinzipien wie die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der judikativen Gewalt und die Rechtsschutzgarantien des Verwaltungsrechts.<sup>65</sup> "Common Law"-Prinzipien, wie das Schweigerecht im Strafverfahren, werden von den Gerichten angewandt, solange das Parlament sie nicht verändert oder davon abweicht. Gemäß der Doktrin der uneingeschränkten Souveränität des Parlaments stehen die beiden Parlamentshäuser, in modernen Zeiten vor allem jedoch das durch allgemeine und freie Wahlen gewählte *House of Commons*, im Mittelpunkt des Systems. Die parlamentarische Souveränität erlaubt keine Berufung bei irgendeinem Gericht oder anderen Institution gegen ein Gesetz; nach dem britischen Verfassungsverständnis haben die Gerichte den Willen des Parlaments zu respektieren und durchzusetzen.<sup>66</sup> Wie hat sich dieses System an die Mitgliedschaft in der EU angepaßt?

In EU-Angelegenheiten erscheint die britische Regierung ungewöhnlich rücksichtsvoll dem *House of Commons* gegenüber. Dieser Respekt scheint mir "ungewöhnlich", weil im rein innerstaatlichen Kontext, und besonders im nationalen Gesetzgebungsprozeß, der Einfluß des Parlaments im Zusammenspiel mit der Exekutive in den letzten Jahren beträchtlich zurückgegangen ist; außerdem halten sich britische Minister vor dem Parlament nur noch

---

<sup>63</sup> White Paper, S. 37 und vergleiche *Sir L. Martin*, op. cit. (Fn. 48), S. 41.

<sup>64</sup> *C. Saunders*, Evolution and Adaptation of the British Constitutional System, in: J.J. Hesse and N. Johnson (eds.), *Constitutional Policy and Change in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1995, S. 67-94 (86).

<sup>65</sup> *J. Jowell*, The Rule of Law Today, in: J. Jowell and D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, 3. Auflage, Oxford University Press, Oxford, S. 57-78 (insbes. 71-75).

<sup>66</sup> Für eine Diskussion der "Essentials of Parliamentary Sovereignty" siehe *A. W. Bradley*, The Sovereignty of Parliament - in Perpetuity?, in: J. Jowell and D. Oliver (eds.), op. cit. (Fn. 65), S. 79-107. Die parlamentarische Souveränität bedeutet, daß " ... there are no legal limits to the legislative authority of Parliament. When that authority is exercised in the form of an Act of Parliament, no court or other body has power to hold such an act to be invalid or in any respect lacking in effect." (81).

begrenzt verantwortlich für Fehler in der Politik;<sup>67</sup> und in den sensiblen Bereichen der Verteidigungs- und Außenpolitik stellen sie den Parlamentariern manchmal unvollständige und sogar irreführende Daten zur Verfügung.<sup>68</sup> Heutzutage sind es eher die Gerichte Großbritanniens, nicht das *House of Commons*, die die Exekutive zur Rechenschaft ziehen.<sup>69</sup> Britische Minister verteidigen aber vehement die "Souveränität des Parlaments" vor europäischen "Einmischungen" in nationale Politik. Sie zweifeln anscheinend nicht an den Fähigkeiten des Parlaments, die Regierung (oder sogar andere Regierungen im Ministerrat) effektiv zu kontrollieren. In Wirklichkeit ist die Lage oft umgekehrt: in den meisten Fällen kontrolliert die Regierung das Parlament durch ihre parlamentarische Mehrheit. Die tatsächliche, wenn auch nicht die rechtliche, Souveränität liegt also dann bei der Exekutive.<sup>70</sup> Aber es ist trotzdem wichtig, sich an die Rechtslage zu erinnern, vor allem in Zeiten wie diesen, wenn die parlamentarische Mehrheit der britischen Regierung so klein ist.

Nicht alle Parlamentarier des britischen *House of Commons* wollten damals akzeptieren, daß der Beitritt zu den Gemeinschaften tiefgreifende verfassungsrechtliche Folgen für Großbritannien mit sich bringen würde.<sup>71</sup> Das Zustimmungsgesetz zum Beitrittsvertrag vom Jahre 1972 - der *European Communities Act 1972* - gab den Gerichten zuerst den Befehl zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Britische Richter wurden als Folge nicht nur mit den positiven Bestimmungen einer fremden Rechtsordnung konfrontiert; sie mußten sich auch mit einer ungewöhnlichen kontinental-europäischen Denkweise und Auslegungsmethode vertraut machen. Für die Schotten war der Schock vielleicht nicht so groß; ein Beweis dafür kam mit der Ernennung eines schottischen Richters (*Lord Mackenzie Stuart*) als erster britischer Richter am Europäischen Gerichtshof; ein anderer Schotte, *David Edward*, ist zur Zeit der dritte britische Richter am Europäischen Gerichtshof in Luxemburg. Schottland ist aber ein kleines Land! Es war klar, daß das Europarecht wegen des relativ wichtigen Handels zwischen England und Kontinentaleuropa dort eine viel größere Rolle spielen würde. Die Zahl der Vorlagen von schottischen Gerichten an Luxemburg nach Artikel 177 des E(W)G-Vertrages ist in der Tat sehr

---

<sup>67</sup> C. Turpin, Ministerial Responsibility, in: J. Jowell and D. Oliver (eds.), op. cit. (Fn. 65), S. 109-151.

<sup>68</sup> Siehe *The Right Honourable Sir Richard Scott, The Vice Chancellor, Report for the Enquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions*, Cm 115, London, HMSO, 1996.

<sup>69</sup> G. Marshall, Lions around the Throne: The Expansion of Judicial Review in Britain, in: *J.J Hesse and N. Johnson* (eds.), op. cit. (Fn. 64), S. 178-199.

<sup>70</sup> Vergleiche die interessante Studie von T. Saalfeld, Die zentrale Rolle des Parlaments in London. Entwicklungstendenzen von Thatcher bis Major (1979-1994), (1995) Zeitschrift für Parlamentsfragen (Sonderband), Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, S. 95-113. Dieser Autor sieht in einigen Entwicklungen der letzten Jahre eher eine Stärkung der "Repräsentationsleistung des britischen Parlamentarismus" (S. 113).

<sup>71</sup> F. Mount, a.a.O. (Fn. 29), S. 219.

gering geblieben.

Für den englischen Richter *Lord Denning* wurde die Aufnahme von Gemeinschaftsrecht in die englische Rechtsordnung zunächst als Herausforderung und nicht unbedingt als Gefährdung für das *Common Law* eingestuft.<sup>72</sup> Er und andere englische Richter erkannten aber ziemlich bald, daß die Verträge von Rom doch grundlegende Prinzipien der "britischen Verfassung" in Frage stellen könnten. Schon anhand der Lektüre des *European Community Act 1972* (Abs. 2(4)) konnte man erkennen, daß die von *Dicey* hochgehaltene - von schottischen Gelehrten und Richtern aber nie ganz akzeptierte<sup>73</sup> - Souveränität des Parlaments durch den Beitritt zu den Gemeinschaften eine Wandlung durchgemacht hat. Durch den Absatz 2 (4) scheint die *lex posterior*-Regel beseitigt und die parlamentarische Souveränität untergraben zu sein. Aber nach herrschender Meinung entstand durch das Gesetz bloß eine "Auslegungsformel" (*rule of construction*), die keine klare Antwort auf die Frage gab, ob ein britisches Gericht im Fall eines direkten Konflikts zwischen Gemeinschaftsrecht und einem Gesetz des britischen Parlaments der Gemeinschaftsregelung den Vorrang geben müßte.

In der Rechtssache *Factortame* bestätigte das *House of Lords* nach Anrufung des Europäischen Gerichtshofs die Verpflichtung der britischen Gerichte, im Fall eines Konflikts zwischen einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts, die unmittelbare Anwendbarkeit beansprucht, und einem britischen Gesetz dem Europarecht den Vorrang zu geben.<sup>74</sup> Die dem Gemeinschaftsrecht entgegenstehende Verfahrensregel des nationalen Rechts mußte "beiseite gestellt" (*set aside*) werden.<sup>75</sup> *Lord Bridge* erklärte im *House of Lords*, daß sich diese Verpflichtung aus dem *European Communities Act 1972* ergab, also aus dem britischen "Zustimmungsgesetz".<sup>76</sup> 1994 bekräftigte das *House of Lords* in dem Fall *EOC*<sup>77</sup> diese Rechtslage, diesmal im Kontext einer *Judicial Review*-Beschwerde, wo der Kläger nur eine Erklärung der Unvereinbarkeit eines britischen Gesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht suchte. Und letztes Jahr im Dezember in dem

---

<sup>72</sup> Siehe sein Urteil in der Rechtssache *H.P. Bulmer v. Bollinger* [1974] 2 Common Market Law Reports 91, S. 95-96: "We must speak and think of Community law, of Community rights and obligations, and must give effect to them. This means a great effort for the lawyers. We have to learn a new system ... We must get down to it."

<sup>73</sup> Siehe die Diskussion bei *C. Munro*, *The Union of 1707 and the British Constitution*, in: P. Hodge (ed.), *Scotland and the Union*, 1994, 2 Hume Papers on Public Policy, No. 2, Summer 1994, S. 87-109.

<sup>74</sup> [1991] 1 Appeal Cases 603, S. 658 ff.

<sup>75</sup> Die nationale Regelung war das Verbot des Common Law, Maßnahmen, die von der Krone erlassen worden sind, im Wege der einstweiligen Anordnung anzugreifen: siehe auch *R. Koch*, *Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf das nationale Verfahrensrecht*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1995, S. 78-85.

<sup>76</sup> [1991] 1 Appeal Cases 603, S. 658.

<sup>77</sup> *R. v. Secretary of State for Employment, ex parte Equal Opportunities Commission (EOC)* [1994] 1 All England Law Reports 910.

Urteil *Webb* schien das *House of Lords* zum ersten Mal die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur "richtlinienkonformen" Auslegung von nationalen Gesetzen voll zu akzeptieren.<sup>78</sup>

Es steht also außer Frage, daß britische Gerichte unter Umständen bereit sind, Gesetze des "souveränen" Parlaments für unanwendbar zu erklären, wenn sie gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen. Die Gerichte üben in solchen Fällen eine für britische Verhältnisse ganz neue Funktion aus, sie werden praktisch zu Verfassungsinstanzen. Die *Factortame*-Entscheidung löste im *House of Commons* einen Aufruhr aus; es wurde den Parlamentariern nach fast zwanzig Jahren Mitgliedschaft klar, daß ihnen ein Teil ihrer Souveränität abhanden gekommen war. Ganz verschwunden ist die parlamentarische Souveränität vielleicht nicht; in diesem Punkt streiten sich die Geister. Noch nicht beantwortet ist nämlich die Frage, wie die Gerichte entscheiden, wenn das Parlament ausdrücklich, also mit Absicht, von dem Gemeinschaftsrecht abweicht. Hier bietet die Rechtsprechung nur *obiter dicta*; die Behauptung von *Lord Denning*, daß in diesem Fall der Wille des Parlaments den Vorrang hat, spiegelt wohl die herrschende Lehre in der Literatur wider.<sup>79</sup> Nach Auffassung von *Bradley* käme aber solches gemeinschaftswidriges Handeln einem Austritt aus der EU gleich und würde die britischen Gerichte wohl nur binden, wenn gleichzeitig der Austritt erklärt würde.<sup>80</sup> Ein absichtlicher Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erscheint Ihnen vielleicht auf den ersten Blick unwahrscheinlich. Die britische Regierung hat aber gerade in den letzten Wochen mit dem Gedanken gespielt, gewisse "Gegenmaßnahmen" zu treffen, wenn das Ausfuhrverbot für britisches Rindfleisch durch die Europäische Kommission nicht aufgehoben werde. Die Legalität solcher Maßnahmen wäre natürlich sehr zweifelhaft. Am 23. April dieses Jahres unterstützten mehr als sechzig Abgeordnete der konservativen Partei ein Gesetzesvorhaben, wonach Urteile des Europäischen Gerichtshofs per Exekutivakt (*Order in Council*) außer Kraft gesetzt werden könnten.

Die parlamentarische Souveränität setzt dem Gemeinschaftsrecht also vielleicht doch im Extremfall Grenzen; aber diese Theorie ist nie Praxis geworden. Die britischen Gerichte haben Luxemburg in der Tat nie wirklich im gleichen Ton wie Karlsruhe gedroht. Die englischen Gerichte haben das Vorabentscheidungsverfahren des Artikels 177 meistens korrekt angewendet; es gibt wenige Fälle, in denen sie sich trotz offener Auslegungsprobleme geweigert haben vorzulegen.<sup>81</sup> Die neuere englische Rechtsprechung zur *Acte Clair*-Doktrin betont die Vorteile

---

<sup>78</sup> *Webb v. EMO Cargo Ltd.* [1995] 4 All England Law Reports 577.

<sup>79</sup> Seine Äußerung in dem Urteil *Macarthy's Ltd. v. Smith*, Common Market Law Reports [1979] 3, 44 (S. 46-47). Siehe auch *Munro*, op. cit. (Fn. 25), S. 88-89.

<sup>80</sup> Op. cit. (Fn. 66), S. 97.

<sup>81</sup> Zwei ausführliche Berichte über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts vor englischen Gerichten seit 1976 haben das gezeigt: siehe *L. Gormley*, *The Application of Community Law in the United Kingdom, 1976-1985*,

einer Anrufung von Luxemburg.<sup>82</sup>

In letzter Zeit ist die Rolle des Europäischen Gerichtshofs im britischen Parlament auch scharf kritisiert worden; von seiten der Regierung kommt im Weißbuch eine Bereitschaftserklärung, gewisse Reformen der Institution anzustreben.<sup>83</sup> Zum Teil geht es um eine Begrenzung der rückwirkenden Urteile des Gerichtshofs. Es sollte aber nach britischer Meinung auch möglich sein, auf politischer Ebene schneller auf Urteile des Gerichtshofs zu reagieren; Großbritannien möchte sicherstellen, daß der Gesetzgeber seine von den Mitgliedstaaten "unbeabsichtigten" Interpretationen des Gemeinschaftsrechts schnell korrigieren kann. Es gibt Unzufriedenheit in anderen Ländern über die Rechtsprechung des Gerichtshofs.<sup>84</sup> Wenn diese Kritik von Regierungen stammt, scheint sie aber manchmal nur der Ausdruck von Unbehagen über Urteile zu sein, die gegen die Regierung ausgefallen sind. Die britische Regierung weiß, daß sie wie jede andere Regierung in der EU auf den Europäischen Gerichtshof als Instrument zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts angewiesen ist.<sup>85</sup> Sie kritisiert aber die rechtsschöpferischen Tendenzen in seiner Rechtsprechung, die manchmal zu einer Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen geführt haben. Aus diesem Grund will die Regierung eine Rolle für den Gerichtshof bei der intergouvernementalen Zusammenarbeit (Zweite und Dritte Säulen des Maastrichter Vertrags) nicht akzeptieren.<sup>86</sup>

Die parlamentarischen Institutionen in London und Straßburg stehen notwendigerweise in einem gewissen Konkurrenzverhältnis, weil der Machtgewinn der Straßburger Versammlung auf

---

Common Market Law Review 1986 23, 287-323 and *C. Barnard and R. Greaves*, The Application of Community Law in the United Kingdom, 1986-1993, Common Market Law Review (1994) 31, 1055-1092. Auf S. 1091 des neueren Berichts schreiben die Autoren: "It is evident that references have been made by UK courts of all levels ... The references from UK courts have helped both to educate the British judiciary as to the scope of Community law and exposed it to the new methods of interpretation applied by the Court of Justice." Diese Aussage trifft aber nicht für die schottischen Gerichte zu, die bisher nur fünfmal dem Europäischen Gerichtshof Fragen vorgelegt haben: siehe *C. Boch and R. Lane*, European Community Law au pays du tartan, in: *H.L. MacQueen* (ed.), Scots Law into the Twenty-First Century. Essays in Honour of W.A. Wilson, W. Green's, Edinburgh 1996.

<sup>82</sup> Siehe vor allem *Lord Bingham*, Master of the Rolls, in *R. v. International Stock Exchange of the UK and the Republic of Ireland ex parte Else* [1993] 1 All England Law Reports 420 (S. 426: "If the national court has any real doubt it should ordinarily refer.")

<sup>83</sup> White Paper, S. 16-17.

<sup>84</sup> Siehe zum Beispiel *N. Blüm*, Die leise Übermacht, Der Spiegel, No. 49, 1992, S. 102-103.

<sup>85</sup> White Paper, S. 16.

<sup>86</sup> Siehe House of Lords Select Committee, op. cit. (Fn. 19) Evidence, Michael Howard, MP, Innenminister, S. 95: der Minister befürchtet eine "expansive interpretation" der Bestimmungen von Dritte-Säule-Übereinkommen wie das Europol-Übereinkommen.



Kosten vor allem des Unterhauses des britischen Parlaments geht. Die Kontrollmechanismen des Westminster Parlaments beziehen sich noch vorwiegend auf den Ministerrat und haben sich noch nicht an die neuen Formen der Entscheidungsfindung in Brüssel angepaßt.<sup>87</sup> Ich habe die Beschwerden des Unterhauses bezüglich der Möglichkeit zur Kontrolle der Dritte-Säule-Maßnahmen schon erwähnt. Rechtlich gesehen ist der Einfluß des Parlaments am größten, wenn es um seine Zustimmung zu Vertragsänderungen geht. Die Zustimmung des Parlaments ist gesetzlich vorgeschrieben, wenn durch Vertrag die Befugnisse des Europäischen Parlaments erweitert werden sollen.<sup>88</sup> Außerdem entfaltet neues Vertragsrecht erst dann eine Wirkung auf die Rechtsordnungen des Vereinigten Königreichs, wenn es durch Parlamentsgesetz übernommen wird. Wie das Parlament in der Praxis seine rechtlichen Befugnisse ausübt, hängt weitgehend davon ab, wie die parteipolitische Landschaft im Parlament aussieht. Im Moment ist fast jede Parlamentsdebatte in Großbritannien über ein europapolitisches Thema kontrovers, weil die konservative Regierungspartei so gespalten ist. Die Skeptiker haben *John Majors* kleine Mehrheit im *House of Commons* völlig ausgenützt, um die Regierungspolitik zu beeinflussen. Diese Hinterbänkler bilden teilweise eine stärkere Oppositionspartei als *Labour*.<sup>89</sup>

#### IV. Ausblick

Der Titel meines Vortrags zwingt mich jetzt dazu, zur Frage der "Stellung" Großbritanniens in der EU selber Stellung zu nehmen. Die britische Regierung - das bestätigte *John Major* bei Vorlage des Weißbuchs und in seinen letzten Reden - sieht Großbritannien "unwiderruflich" als Teil der EU und als aktiven Partner in der Gestaltung und Reform ihrer Institutionen und Politik. Wie der Titel des Weißbuchs schon sagt, geht es in der EU nach britischer Meinung aber hauptsächlich um "Partnerschaft", nicht um "Integration". London hält weitere Kompetenzübertragungen von den Mitgliedstaaten an supranationale Institutionen für nicht gerechtfertigt. Die Regierung besteht auf der Beibehaltung des Vetorechts in dem Gesetzgebungsprozeß. Sie zeigt eine deutliche Präferenz für intergouvernementale Arbeitsformen in der Außen- und Innenpolitik. In dem ganzen Papier liegt die Betonung auf der Förderung von nationalen Interessen. Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates dürfe nicht weiter eingeschränkt werden. In fast jeder Rede eines britischen Ministers wird die maßgebende Rolle des Nationalstaates in der EU unterstrichen. Auch deutsche Minister reden nicht mehr von den "Vereinigten Staaten von Europa". "Der souveräne Nationalstaat ist nicht überholt", schrieb

---

<sup>87</sup> V. *Bogdanor*, Britain and the European Community, in: J. Jowell and D. Oliver (eds.), op. cit. (Fn. 65), S. 3-31 (13-15).

<sup>88</sup> Siehe European Parliamentary Elections Act 1978, section 6 (1).

<sup>89</sup> Siehe *T. Saalfeld*, op. cit. (Fn. 70), S. 103.

*Volker Rühe*, der deutsche Verteidigungsminister, in der Frankfurter Allgemeine Zeitung.<sup>90</sup> Der Unterschied zwischen ihm und seinen britischen Kollegen liegt aber darin, daß *Rühe* am Ende seines Artikels zu folgendem Schluß kommt: "Der Aufbau einer tragfähigen Friedensordnung für die Demokratien Europas braucht in Zukunft mehr Integration und nicht weniger."<sup>91</sup> Wie seine beiden Sätze in Einklang zu bringen sind, ist mir ein Rätsel.

Mit dem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften, der in einem Referendum im Jahre 1975 bestätigt wurde, begann ein schwieriger Anpassungsprozeß für Großbritannien. Einige Skeptiker finden, daß diese Anpassung an den sich ständig wandelnden *acquis communautaire* schon zu weit gegangen sei. Die Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft wie der EU setzt aber meiner Meinung nach eine gewisse Bereitschaft zur Anpassung voraus. Eine weitere Voraussetzung ist, daß man bereit sein muß, die Ergebnisse der Zusammenarbeit im "Club" anzunehmen. Das geht mit den Möglichkeiten zur Einflußnahme und Gestaltung der EU.<sup>92</sup> Bei den britischen Debatten über die EU werden die Möglichkeiten zur Gestaltung und Mitwirkung im verfassungsrechtlichen oder politischen Sinne meistens ignoriert.<sup>93</sup> Diese Möglichkeiten sind natürlich größer, wenn man von Anfang an Mitglied des Clubs gewesen ist. Dieser Aspekt wird aber im Zuge der Erweiterung der EU vielleicht nicht mehr eine so große Rolle spielen; weniger als die Hälfte der heutigen Mitgliedstaaten der EU waren Gründungsmitglieder der Gemeinschaften.

Die verfassungsrechtliche Anpassung Großbritanniens an die Mitgliedschaft der Europäischen Union ist sicherlich nicht abgeschlossen. Angesichts der Dynamik der Entwicklung des *acquis communautaire* kann weder von einem festen noch von einem einseitigen Verhältnis zwischen der nationalen und europäischen Rechtsordnung die Rede sein. Das Gemeinschaftsrecht - das wissen wir aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs - baut auf den nationalen Verfassungstraditionen auf. Die wesentlichen Elemente der britischen Verfassungsordnung lassen sich aber vielleicht weniger als die geschriebenen Prinzipien und Strukturen anderer Länder in das Gemeinschaftsrahmen einbauen oder darauf abstimmen. Das bezieht sich nicht nur auf die parlamentarische Souveränität. In den Jahren der konservativen Regierung in

---

<sup>90</sup> V. *Rühe*, a.a.O., (Fn. 46).

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Vergleiche BVerfGE 89, 155 (182-183): "Jeder Beitritt zu einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft hat zur Folge, daß das Mitglied einer solchen Gemeinschaft an deren Entscheidungen gebunden ist. Der Mitgliedstaat - und mit ihm seine Bürger - gewinnt freilich auch Einflußmöglichkeiten durch die Beteiligung an einer Willensbildung der Gemeinschaft zur Verfolgung gemeinsamer - und damit auch eigener - Zwecke, deren Ergebnis für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist und deshalb auch die Anerkennung der eigenen Bindung voraussetzt."

<sup>93</sup> Vergleiche *W. von Simson und J. Schwarze*, Europäische Integration und Grundgesetz. Maastricht und die Folgen für das deutsche Verfassungsrecht, Berlin, New York, de Gruyter, 1992, S. 73-78.

Großbritannien - d.h. von 1979 bis heute - gab es eine deutliche Machtverschiebung zugunsten der Regierung in London. Das ging auf Kosten aller Akteure im außerparlamentarischen Rahmen einschließlich der politischen Institutionen auf lokaler und regionaler Ebene (*local and regional authorities*) und ihrer gewählten *Councillors*, deren Befugnisse vor allem im finanziellen Bereich drastisch reduziert wurden.<sup>94</sup> Wenn London also heute von "britischer Souveränität" spricht, handelt es sich um die Handlungsfähigkeit der Zentralregierung.

Das Subsidiaritätsprinzip will London ausschließlich auf europäischer Ebene anwenden. Kritiker der Zentralisierung des politischen Systems der letzten Jahre berufen sich aber sehr wohl auf dieses Prinzip in ihren Bestrebungen für eine Reform der britischen Verfassungsstrukturen. Viele der Vorschläge für eine Verfassungsreform in Großbritannien stellen das Thema der Dezentralisation in den Mittelpunkt.<sup>95</sup> Die *Labour* Partei und die Liberaldemokratische Partei setzen sich für die Einrichtung von Nationalversammlungen in Schottland und Wales und Regionalversammlungen in englischen Regionen ein. Diese Versammlungen sollen mit weitreichenden Gesetzgebungskompetenzen ausgestattet werden.<sup>96</sup> Es sieht im Moment so aus, als ob es unter einer *Labour*-Regierung nicht zu einer "Totalrevision" der britischen Verfassung kommen wird. Es wird eher eine Verfassungspolitik der allmählichen Reform sein. Unklar ist es noch, ob *Labour* eine Transformation der Europäischen Menschenrechtskonvention ins innerstaatliche Recht befürwortet. Von der Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofs zur Auslegung und Anwendung eines geschriebenen Verfassungstextes - notfalls auch gegen das Parlament - ist man meiner Meinung nach noch ziemlich weit entfernt. Gegen eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es bei uns starke "demokratische" Bedenken.<sup>97</sup> Es ist aber klar, daß europäische Entwicklungen - sowohl im Rahmen des Europarats als auch im Gemeinschaftsrahmen - schon zu einer Aufwertung der Rolle der judikativen Gewalt in dem britischen Verfassungssystem geführt haben.<sup>98</sup>

Es gibt wichtige historische, politische und kulturelle Gründe, warum die britische Anpassung an die Gemeinschaften zum Teil schwierig verlaufen ist. Die Politologen und Historiker nennen eine

---

<sup>94</sup> T. Saalfeld, op. cit. (Fn. 70), S. 101, 112-113.

<sup>95</sup> Vergleiche C. Starck, Eine Verfassung für das Vereinigte Königreich?, Archiv des öffentlichen Rechts 1994 119, 627-641 (630-632).

<sup>96</sup> Siehe zum Beispiel im schottischen Fall der Plan der Scottish Constitutional Convention, Scotland's Parliament. Scotland's Right, Edinburgh, 1995.

<sup>97</sup> Siehe Institute for Public Policy Research, The Constitution of the United Kingdom, Consultation Paper No. 4, London, 1991, S. 10-11, 16-20; vergleiche J. (Lord) McCluskey, Trusting the Judges, 1986, Reith Lectures on Law, Justice and Democracy (no. 4), The Listener, S. 12-15: dieser schottische Richter behauptet, daß ein Grundrechtskatalog mit Verfassungsrang den Richtern eine "Gesetzgebungsfunktion" gewähren würde (S. 13).

<sup>98</sup> C. Saunders, op. cit. (Fn. 64), S. 91.

ganze Reihe von Faktoren, unter anderem "Nachwirkungen des Empires",<sup>99</sup> einen (zumindest in England) noch starken "britischen" Patriotismus, mangelndes Gefühl für die Symbolik der europäischen Integration,<sup>100</sup> parteipolitische Aspekte, den weltpolitischen Horizont Großbritanniens<sup>101</sup> und die engen kulturellen Beziehungen zum englischen Sprachraum und vor allem zu den USA. Bei dieser Auflistung könnte man den Eindruck bekommen, daß eine Isolation Großbritanniens in der EU praktisch vorprogrammiert wäre. Aus diesen Hemmnissen zu dem Schluß zu kommen, daß die Briten die Entwicklung der EU nicht beeinflussen wollen oder können, wäre aber schlicht falsch. Großbritannien hat mehrmals - zum Teil erfolgreich - versucht, den Kurs der Politik der Gemeinschaften zu bestimmen. Man denke nur an die britische Unterstützung für das Binnenmarktprojekt oder an die Vorschläge zur Deregulierung des Gemeinschaftsrechts. Großbritannien regte zum Beispiel auch den Abbau von Handelshemmnissen im EG-Außenhandel und die Reform der Agrarpolitik an.<sup>102</sup>

Es ist offensichtlich, daß britische Bedenken über Souveränitätstransfers nach Brüssel heutzutage von anderen Regierungen und ihren Bevölkerungen geteilt werden. Die "Kultur der Subsidiarität", die heute in der Kommission herrscht, ist das Ergebnis nicht zuletzt britischer Vorstellungen über die Weiterentwicklung der Europäischen Union. Die Frage einer Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente in der EU ist ein anderes britisches "Dauerthema", das in der EU eine ziemlich starke Resonanz gefunden hat. Es wird einen wichtigen Punkt auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz darstellen. Von einer Isolation oder Sonderstellung Großbritanniens in diesen wichtigen Bereichen der Europapolitik kann also nicht die Rede sein.<sup>103</sup> Die Regierung "hält die Türen offen" für einen Eintritt in die Währungsunion.<sup>104</sup> Die Skeptiker wollen sie zuschließen und den Schlüssel auch wegwerfen. Das entspricht wohl kaum den britischen Interessen. Der Schatzkanzler bereitet sich auf eine Teilnahme in der Währungsunion vor, und die Wirtschaft wird nach heutiger Prognose die Maastricht-Kriterien erfüllen. Eine Teilnahme in der Wirtschafts- und Währungsunion wäre in der Tat ein britisches "Bekenntnis zu Europa". Die Politiker versprechen, sie werden in dieser Sache dem Volk das

---

<sup>99</sup> *Michael Stürmer*, Nachwirkungen des Empires. Englands Rolle für Kerneuropa, *Die Politische Meinung* 1995, S. 11-18.

<sup>100</sup> *H. Wallace*, op. cit. (Fn. 37), S. 47-48.

<sup>101</sup> Vergleiche *R. Mayne*, Das 'britische Problem' der Europäischen Gemeinschaft, *Europa-Archiv* 1980, Folge 11, S. 337-344.

<sup>102</sup> Siehe auch zum Thema des britischen "Beitrags" zu Europa, *John Major*, Europe - A Future that Works, Second Annual William and Mary Lecture, Leiden, the Netherlands, 7. September 1994.

<sup>103</sup> Vergleiche *S. Padgett*, The Approach of the British Government to the 1996 Intergovernmental Conference of the European Union, *Journal of European Public Policy* 1996 3, S. 45-62.

<sup>104</sup> *B. Schulz*, Major hält die Türen offen. Zur britischen Europapolitik, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Januar 1996.

letzte Wort geben. Meine letzte Frage lautet: wo bleibt dann die parlamentarische Souveränität?

Peter J. Cullen  
Europa Institute  
Faculty of Law, University of Edinburgh  
May 1996.

\*Vortrag am Europa-Institut der Universität des Saarlandes vom 8. Mai 1996 (erweiterte Fassung). Die durch die BSE-Krise ausgelöste britische "non-co-operation" Politik in EU-Angelegenheiten wurde nach Abschluß dieses Textes bekanntgegeben.