15. Jg./April '92

INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
Postfach 1529 / Bonnstraße 32
5300 BONN 1

Z 7626 F

ARCHIV

integration

2/92

Horst Günter Krenzler
Der Europäische Wirtschaftsraum als Teil einer gesamteuropäischen Architektur

Klaus Pöhle
Parlamente in der EG – Formen der praktischen Beteiligung

Elfriede Regelsberger
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht – Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive

Francesco Rossolillo
Föderalismus in der postindustriellen Gesellschaft

Tagungen des Arbeitskreises Europäische Integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT
DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT
DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

INHALT

Horst Günter Krenzler
Der Europäische Wirtschaftsraum als Teil einer gesamteuropäischen Architektur 61

Klaus Pöhle
Parlamente in der EG – Formen der praktischen Beteiligung 72

Elfriede Regelsberger
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht –
Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive 83

Forum
Francesco Rossolillo
Föderalismus in der postindustriellen Gesellschaft 94

Tagung
Otto Schmuck
Von der „Dynamik des kreativen Hinkens": der Maastrichter Unionsvertrag auf dem Prüfstand 103

Tagungen des AEI
Christian Engel/Christian Welz
Europäische Integration: Am Ende der konventionellen Logik? 109
Sabine Weyand
Die Europäischen Gemeinschaften auf dem Weg zur Staatswerdung? Eine Bilanz von Maastricht 115
Wulfdiether Zippel
Stand und Perspektiven von Forschung und Lehre zu EG-Fragen: ECSA World-Meeting .. 121

AUTOREN

Christian Engel, M. A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Europäische Politik, Bonn

Dr. Horst Günter Krenzler
Generaldirektor der Generaldirektion I (Auswärtige Beziehungen) der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Klaus Pöhle
Direktor im Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Generaldirektion Wissenschaft und Dokumentation, Luxemburg

Elfriede Regelsberger
Stellv. Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Bonn

Francesco Rossolillo
Rechtsanwalt, Präsident der Union Europäischer Föderalisten, Brüssel

Dr. Otto Schmuck
Stellv. Direktor des Instituts für Europäische Politik, Bonn

Christian Welz, D. E. A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Europäische Politik, Bonn

Sabine Weyand, M. A.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Graduiertenkolleg „Vertiefung der Europäischen Integration", Tübingen

Prof. Dr. Wulfdiether Zippel
Institut für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Technische Universität München

Der Europäische Wirtschaftsraum als Teil einer gesamteuropäischen Architektur

Horst Günter Krenzler*

Nach fünfzehnmonatigen Verhandlungen und einem siebzehnstündigen Schlußverhandlungsmarathon wurden in den Morgenstunden des 22. Oktober 1991 die Sachverhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum auf politischer Ebene zum guten Ende geführt. Bevor die Paraphierung des EWR-Abkommens vorgenommen wurde, erklärte der EuGH mit seinem Gutachten den jurisdiktionellen Teil des Abkommens als für unvereinbar mit dem EWG-Vertrag. Nachverhandlungen waren deshalb erforderlich. Nachdem sich beide Seiten schließlich am 13. Februar 1992 auf ein neues Rechtsschutz- und Streitschlichtungssystem geeinigt hatten, hat die Kommission erneut ein Gutachten zur Rechtskonformität dieses Teils des EWR-Vertrages beantragt. Mit der Unterzeichnung des Abkommens wird jetzt Anfang Mai gerechnet.

Die EG hat mit dem erfolgreichen Abschluß dieser komplexen Verhandlungen ihre internationale Handlungsfähigkeit und ihre Rolle als Stabilitätsanker in Europa unter Beweis gestellt. Mit der Neuordnung ihrer Beziehungen haben Gemeinschaft und EFTA einen Beitrag zur gesamteuropäischen Architektur geleistet. Im Vergleich zu den letzten Beitrittsverhandlungen, die die Gemeinschaft mit Spanien und Portugal über einen Zeitraum von sieben Jahren geführt hat, ist diese „kleine Beitrittsverhandlung" über die binnenmarktrelevanten Kapitel des Romvertrages in relativ kurzer Zeit abgeschlossen worden; zumal wenn man die Komplexität der gefundenen Lösungen im institutionellen Teil der Verhandlungen berücksichtigt. Der Verhandlungserfolg kam auch deshalb um so gelegener, weil die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft kurz vor dem dann erfolgreichen Europäischen Rat von Maastricht und wegen der mangelnden Erfolge in der Jugoslawienkrise sowie den noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen der Uruguay-Runde unter Beweis gestellt werden konnte.

Homogener Wirtschaftsraum vom Nordkap bis Sizilien

Der EWR soll zum 1.1.93, parallel zum EG-Binnenmarkt, in Kraft treten. Damit wird mit fast 380 Millionen Einwohnern sowie einem Anteil von etwa 45 % des Welthandels die weltweit größte regionale Wirtschaftszone geschaffen. Mit einigen wenigen Ausnahmen und nach einigen Übergangsfristen werden in einer geographischen Zone vom Nordkap bis Sizilien die vier Grundfreiheiten für den Freiverkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital sowie Personen gewährleistet. Die Schaffung eines homogenen Wirtschaftsraums auf der Basis der Binnenmarktgesetzgebung der EG bedeutet für die EFTA-Staaten die Übernahme des relevanten Bestands an EG-Rechtsregeln (acquis communautaire). Diese Gesetzgebungsmasse umfaßt ca. 1500 Rechtsetzungsakte und ca. 12000 Seiten im Amtsblatt der EG. EG-Gesetze werden damit auf Grund des EWR-Vertrages gleichzeitig Recht des Europäischen Wirtschaftsraums. Diese enge rechtliche Verflechtung trägt der Tatsache Rechnung, daß EG und EFTA gegenseitig ohnehin zum jeweils wichtigsten Handelspartner geworden sind. Etwa 27 % der Ausfuhren der Gemeinschaft werden von den EFTA-Ländern aufgenommen. Damit sind sie für die EG ein wichtigerer Handelspartner als die USA (20%) und Japan (5%) zusammengenommen. Umgekehrt gehen fast 57 % des gesamten EFTA-Exports in die Gemeinschaft. Fast 60 % der gesamten EFTA-Importe stammen aus der EG.

Es wäre sicher reizvoll, die Geschichte der EG/EFTA-Beziehungen sowie auch die Vorgeschichte der EWR-Verhandlungen im einzelnen nachzuzeichnen. Hier ist das nur in groben Zügen möglich. Die EFTA, 1960 also fast drei Jahre nach den Europäischen Gemeinschaften ins Leben gerufen, verstand sich mit ihrer auf den Freihandel gegründeten intergouvernementalen Kooperation immer als Gegenmodell zum primär politisch verstandenen Integrationsmodell der EG. Der EWR-Vertrag und mehr noch die schon vorliegenden Beitrittsanträge einiger EFTA-Staaten (Österreich, Schweden) wie auch die Beitrittsabsichten, die während der Luxemburger Verhandlungsnacht von den Schweizer Ministern der Öffentlichkeit gegenüber verdeutlicht wurden, bezeugen historisch abschließend die größere Attraktivität und Überlegenheit der EG im Wettbewerb der beiden Modelle. Auch zwischen EG und EFTA begann man mit Freihandelsabkommen im Jahre 1972. Sie wurden zwangsläufig, als Großbritannien, Dänemark und Irland sich aus der EFTA lösten und der EG beitraten. Ohne diese Abkommen wäre es nicht möglich gewesen, den Freihandel zwischen den bisherigen EFTA-Partnern aufrechtzuerhalten.

Seit 1984 – seit einem ersten Ministertreffen der EG- und EFTA-Minister – sind dann die Bemühungen aufgenommen worden, die Zusammenarbeit über den Freihandel hinaus zu erweitern und gleichzeitig auf eine multilaterale Grundlage zu stellen. Diese Bemühungen sind verstärkt worden, als das Binnenmarktziel der Europäischen Gemeinschaft in ein festes Programm mit dem Zeithorizont 1992 umgewandelt wurde. Es wurde klar, daß die Bildung des „Europäischen Wirtschaftsraums" einer globalen und multilateralen Strategie bedarf. Diese Strategie wurde im Jahre 1989 in einer Rede von Präsident Delors vor dem Europäischen Parlament (17. 1. 89) zuerst entworfen. Die EFTA-Minister ihrerseits gingen auf diese Offerte am 15. März 1989 in Oslo ein und erklärten sich bereit, Verhandlungen mit der Gemeinschaft anzustreben, die „zur möglichst vollständigen Verwirklichung des freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen" führen sollten. Nach einer langen Phase explorativer Vorgespräche sind dann im Juni 1990 die Verhandlungen aufgenommen worden, die nun erfolgreich abgeschlossen worden sind.

Materielle Regelungen des EWR-Vertrags: Die vier Freiheiten

Inhaltlich war es das Ziel der Verhandlungen, auf der Grundlage des EG-Binnenmarktrechtsbestandes die EFTA-Staaten in ein „binnenmarktähnliches Verhältnis" einzubeziehen, ohne die Entscheidungsautonomie der EG oder der EFTA-Staaten zu beeinträchtigen. Beide Seiten behalten ihre eigene Rechtspersönlichkeit. Eine neue völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit entsteht durch den EWR nicht. Es gibt keine gemeinsamen Politiken und kein gemeinsames Budget. Es handelt sich beim EWR vielmehr um einen normalen völkerrechtlichen Vertrag zwischen Vertragspartnern, die ihre Zusammenarbeit zwischen zwei Pfeilern, nämlich EG und EFTA, organisieren (Zweipfeilermodell). Allerdings muß das Abkommen nicht nur von der EG, sondern auch von den Mitgliedstaaten, wie natürlich auch von allen EFTA-Staaten ratifiziert werden, da es die politische Zusammenarbeit, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, mit umfaßt (Gemischtes Abkommen).

Eine Grundentscheidung fiel gleich zu Verhandlungsbeginn: Der Gemeinschaftsrechtsbestand (acquis communautaire) wird gleichzeitig Rechtsgrundlage für den Europäischen Wirtschaftsraum. Die Übernahme des Gemeinschaftsrechts als Rechtsgrundlage bedeutet,

daß auch die Rechtsfortentwicklung im wesentlichen von den Gemeinschaftsorganen bestimmt wird. Künftiges Gemeinschaftsrecht wird in einem komplexen institutionellen Verfahren in den EWR übertragen.

Im Bereich des Warenverkehrs waren schon durch die 1972 zwischen der EG und jedem einzelnen EFTA-Staat abgeschlossenen Freihandelsverträge die Zölle für industrielle Erzeugnisse zwischen den Vertragspartnern abgeschafft worden. Das Freihandelssystem wird nun multilateralisiert. Die EFTA übernimmt zusätzlich die für den freien Warenverkehr relevanten EG-Rechtsnormen und Standards. Wie schon bei den Freihandelsabkommen bleibt der freie Warenverkehr für Agrarprodukte aus dem Abkommen ausgeschlossen. Die Agrarregelungen in der EG (und den einzelnen EFTA-Staaten) sind zu komplex, um in einem solchen zweiseitigen Abkommen ohne gemeinsame Institutionen und Prozeduren sowie ohne gemeinschaftliche Finanzierung angewendet werden zu können. Es wurden lediglich von Fall zu Fall gegenseitige Handelserleichterungen für einzelne Agrarprodukte vereinbart. Darüber hinaus haben die EFTA-Staaten im Hinblick auf die Kohäsionsstaaten innerhalb der EG gewisse einseitige Konzessionen, vor allem im Bereich der Mittelmeerprodukte, gewährt. Auch im Bereich der verarbeiteten Agrarprodukte sind erhebliche gegenseitige Konzessionen ausgehandelt worden, ohne diese Produkte voll in den Freihandel einzubeziehen. Weiterhin übernehmen die EFTA-Länder einen großen Teil der EG-Veterinär- und Pflanzenschutzbestimmungen, wodurch eine Erleichterung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten erreicht werden wird.

Da jede Seite entsprechend dem Grundkonzept des Vertrages ihre Außenhandelssouveränität bewahrt, gibt es keine gemeinsamen Außenhandelsregelungen, z. B. im Bereich des Antidumping. Damit war auch die anfangs erwogene Errichtung einer Zollunion ausgeschlossen. EG und EFTA haben also keine gemeinsame Außenhandelsgrenze. Das bedeutet, daß auch nach dem 1. Januar 1993 auf Grenzkontrollen an der Außengrenze der EG gegenüber den einzelnen EFTA-Staaten nicht verzichtet werden kann. Allerdings ist eine Erleichterung der Kontrollen durch eine Kooperation der Zollverwaltungen vorgesehen.

Im Dienstleistungsbereich wird die EFTA die gesamten EG-Richtlinien im Bereich des Banken- und Versicherungsgewerbes übernehmen. Gleiches gilt für andere Sektoren des Dienstleistungsverkehrs, wie z.B. den Telekommunikationsbereich. Auch andere öffentliche Dienstleistungen, wie beispielsweise die Wasser- und Energieversorgung, werden hiervon erfaßt. Dieser Bereich war in den Verhandlungen relativ unproblematisch. Es gibt nur marginale Abweichungen vom Gemeinschaftsacquis in Form von Übergangsfristen oder Ausnahmeregelungen. So werden beispielsweise einige EFTA-Länder ihr Werbeverbot für alkoholische Produkte im Rundfunk- und Fernsehbereich beibehalten.

Einen Sonderfall im Dienstleistungsbereich stellt allerdings der Transportsektor dar. Hier wurden parallel zu den EWR-Verhandlungen die Transitverhandlungen mit Österreich und der Schweiz geführt, die zu gesonderten Abkommen führten. Während im Transportbereich ansonsten wie in anderen Dienstleistungsbereichen für Fluß-, Luft- und Straßenverkehr die Übernahme des Gemeinschaftsrechts erfolgen wird, gibt es beim Straßentransit daher für diese beiden Länder Ausnahmen. Die Schweiz hat in dem auf zwölf Jahre abgeschlossenen Transitvertrag mit der EG, der bereits am 1. 1. 92 in Kraft trat, durchgesetzt, daß die dem EG-acquis entsprechenden 40-Tonnen-Lastwagen in der Schweiz grundsätzlich nicht zugelassen sind. Eine Ausnahme gilt für 50 Lastwagen täglich in jeder Richtung, falls sie mit leicht-

verderblichen Gütern beladen sind, und falls die Eisenbahnkapazität ausgebucht ist. Mit Österreich wurde ein ökologisches Punktesystem vereinbart, wobei jedem Transportunternehmer eine bestimmte Punktzahl, die nach den Abgas- und Lärmwerten bemessen wird, zugeteilt wird. Hierdurch soll eine Emissionsreduzierung um 60 % bis zum Jahre 2003 erreicht werden. Im übrigen vergibt Österreich eine bestimmte Anzahl von bilateralen Transportlizenzen, im wesentlichen auf der Basis des Status quo. Lediglich für Griechenland wurde eine günstigere Regelung vereinbart. Die Zahl der Lizenzen für dieses Land wurde in der Schlußphase der Verhandlungen um fast 30 % erhöht, um der schwierigen Randlage Griechenlands, die durch den Jugoslawienkonflikt noch verschärft wird, Rechnung zu tragen.

Im Bereich des Kapitalverkehrs erwies sich bei der Übernahme des EG-Rechts vor allem die Frage der Investitionen im Banken- und Grundstücksbereich in einigen EFTA-Staaten als schwierig. Nachdem zunächst permanente Ausnahmen angestrebt worden waren, gelang es in den Verhandlungen, Übergangsfristen für den Grundstückserwerb in Österreich von drei Jahren und für Schweiz und Liechtenstein von fünf Jahren zu vereinbaren. Bei den Investitionen im Banksektor wurden Schweden und Norwegen Übergangsfristen von zwei Jahren gewährt, während Finnland, Island und Liechtenstein ihre relevanten nationalen Vorschriften bis zum 1.1.1996 weiter anwenden dürfen. Darüber hinaus wurde Norwegen eine Übergangsfrist bis zum 1.1.1995 für den Bereich des inländischen Wertpapierhandels eingeräumt.

Im Bereich des Personenverkehrs war vor allem die Schweiz betroffen, die wegen ihrer Gesetzgebung für Saison- und Gastarbeiter nur nach langer Verhandlung bereit war, eine Übergangsfrist von fünf Jahren zu akzeptieren. Allerdings wird die Situation nach zwei Jahren überprüft werden. Dieselbe Übergangslösung wurde für Liechtenstein getroffen.

Sonderregelungen für Agrar- und Fischereiprodukte

Neben der Vereinbarung von Übergangsfristen erwies es sich in den Verhandlungen als besonders hilfreich, in einigen der strittigen Gebiete Evolutionsklauseln zu vereinbaren, die es den Parteien ermöglichen, von einem gewissen erreichten Verhandlungsstand aus, die Situation regelmäßig zu überprüfen, um eventuell weitere Schritte zu vereinbaren. Solche Klauseln finden sich z.B. im Bereich der Ursprungsregeln, des Handels mit landwirtschaftlichen Gütern und verarbeiteten Agrarprodukten sowie der Fischerei. Weiterhin wurde eine generelle Schutzklausel in den Vertrag aufgenommen. Danach kann eine Vertragspartei bei ernsthaften wirtschaftlichen, sozialen oder umweltbedingten Schwierigkeiten, die einen bestimmten Wirtschaftszweig oder eine Region betreffen, einseitig die gewährten Freiheiten einschränken. Die Anwendung solcher Schutzmaßnahmen ist regelmäßig nur nach vorheriger Notifikation und Konsultation der übrigen Vertragspartner im Gemischten EWR-Ausschuß möglich. Lediglich in Dringlichkeitsfällen können die Maßnahmen unverzüglich durchgeführt werden. Wenn die Anwendung einer Schutzmaßnahme durch eine Vertragspartei zu einer Störung des Vertragsgleichgewichts führt, können die übrigen Vertragspartner die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen (rebalancing) ergreifen, die aber proportional zu den auf Grund der Vertragsstörung erlittenen Nachteilen sein müssen. Auf dieses Verfahrensmodell im Rahmen der allgemeinen Schutzklausel wird in einzelnen Regelungsbereichen des Vertrages, z.B. im freien Warenverkehr, weitgehend Bezug genommen.

Wie die Agrarpolitik wird auch die Fischereipolitik nicht integral von den EFTA-Partnern übernommen. Auch hier erwiesen sich materielle, prozedurale und institutionelle sowie finanzielle Bestandteile dieser Politiken so ineinander verwoben, daß ohne Beitritt an eine Übernahme dieser Politik nicht zu denken war. Die Gemeinschaft hatte hier in ihrem Verhandlungsmandat vorgesehen, daß ein ausgewogener Ausgleich zwischen den Interessen der EG, die seit langem einen Zugang zu den Fischresourcen vor allem von Norwegen und Island anstrebt, und den EFTA-Wünschen, die vor allem auf einen erleichterten Marktzugang gerichtet sind, gefunden werden müsse. Diesen Interessenausgleich zu finden, erwies sich als das wohl schwierigste Einzelproblem der Verhandlungen, das erst in der letzten Nacht und in der letzten Stunde der Verhandlungen gelöst werden konnte. Norwegen erklärte sich bereit, den sogenannten Kohäsionsländern, vor allem also Spanien, Portugal und Irland, in norwegischen Gewässern Fangrechte zu gewähren, die von 1993—97 von anfangs 6000 Tonnen auf 11000 Tonnen Kabeljau ansteigen. Außerdem wurden die Fangrechte der übrigen in den norwegischen Gewässern fischenden EG-Staaten, also Großbritanniens, der Bundesrepublik und Frankreichs, die im Rahmen eines bilateralen Vertrages zwischen der EG und Norwegen bestehen, erhöht. Island war ebenfalls bereit, allerdings auf Grundlage strikter Gegenseitigkeit, 3000 Tonnen Fangrechte in isländischen Gewässern gegen 30000 Tonnen Fangrechte an minderem Fisch in und um Grönland herum auszutauschen. Norwegen und Island konnten sich mit ihrer Forderung durchsetzen, Investitionen in Boote, die mit Fangrechten verknüpft sind, auszuschließen. Auch dieses Verhandlungsergebnis kann allerdings aufgrund einer Evolutionsklausel neu überprüft werden. Als Gegenleistung für gewährte Fangrechte erleichterte die Gemeinschaft für eine Reihe von Fischprodukten den Marktzugang erheblich. Für eine Reihe von Produkten gilt ab dem Inkrafttreten des Vertrages ein Nullzoll, für eine große Anzahl von Fischprodukten wird der Zoll progressiv um 70 % auf dann 30 % (1997) des bisherigen Zollstandes gesenkt. Überhaupt keine Konzessionen wurden für Salm, Hering und Makrelen sowie für einige Fischprodukte geringerer Bedeutung gewährt.

Der EFTA-Beitrag zur Kohäsionspolitik der Gemeinschaft

Von Anfang an kam dem Ziel des Abbaus der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in den Verhandlungen eine besondere Bedeutung zu. Die EG-intern als Kohäsionsländer bezeichneten Staaten, nämlich Spanien, Portugal, Irland und Griechenland, gingen von der These aus, daß der EWR-Vertrag in erster Linie den EFTA-Staaten zugute kommt. Auf Grund des erleichterten Zugangs der EFTA zum Binnenmarkt wären dann die Kohäsionsländer einem zusätzlichen Konkurrenzdruck ausgesetzt. Sie stellten daher die Forderung, diese weitere Belastung ihrer Volkswirtschaften durch Sonderkonzessionen beim Zugang von Agrarprodukten zu den Märkten der EFTA-Staaten, durch den Zugang zu Fischereirechten (vor allem für Spanien und Portugal) sowie durch einen speziellen Finanzierungsmechanismus auszugleichen, zu dem allein die EFTA-Staaten beitragen. Nach ihrer Auffassung sollte dieser Finanzierungsmechanismus ein Volumen umfassen, das dem der Strukturfonds innerhalb der Gemeinschaft vergleichbar wäre. Eine solche im Falle eines EG-Beitritts berechtigte Forderung sahen die EFTA-Staaten im Rahmen des EWR als ungerechtfertigt an. Es kam daher zu einem Verhandlungskompromiß, der für die strukturschwachen EG-Regionen über einen 5-Jahreszeitraum hinweg zinsbegünstigte Darlehen von 1,5 Mrd. ECU sowie direkte verlorene

Zuschüsse in Höhe von 500 Mill. ECU vorsieht. Diese Finanzierungsleistungen kommen ausschließlich Irland, Portugal, Griechenland und einigen Regionen Spaniens zugute.

Einigkeit besteht zwischen EG und EFTA darüber, die Teilnahme der EFTA-Staaten an den EG-Politiken außerhalb der vier Freiheiten (flankierende Politiken) ebenfalls zu fördern. Dazu gehören die EG-Politiken in Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Bildung, Freizügigkeit von Studenten und Forschern, Verbraucherschutz, Umwelt etc.

Im Bereich der Umweltpolitik gab es eine interessante Diskussion darüber, inwieweit die EFTA ihr zum Teil höheres Normenniveau beibehalten kann, falls daraus negative Konsequenzen für den Freiverkehr mit Gütern erwachsen. Als Grundregel wurde dabei auch von seiten der EFTA-Länder anerkannt, daß die Anwendung unterschiedlicher nationaler Rechtsvorschriften in diesem Bereich nicht zu einer Beeinträchtigung des freien Warenhandels zwischen den Vertragsparteien führen darf. Allerdings wurden einige befristete Ausnahmeregelungen vereinbart. So kann z.B. bei Automobilen die EFTA bis 1.1.1995 ihre strengeren Emissionsnormen beibehalten. Nach Ablauf dieser Übergangsfrist müssen die EFTA-Länder den freien Warenverkehr auch in diesem Sektor auf der Basis des EG-acquis gewährleisten, der sich selbst ja ständig in Richtung strengerer Umweltnormen entwickelt. Dieselbe Frist wurde auch für den Handel mit gefährlichen chemischen Produkten, wie z.B. Asbestfasern, vereinbart. Nach dem 1.1.1995 werden beide Vertragspartner eine erneute Überprüfung in diesem Bereich vornehmen.

Institutionelle Regelungen des EWR-Vertrages

Der schwierigste Teil der Verhandlungen lag im institutionellen Bereich. Ausgangspunkt der Verhandlungen war hier der Wunsch der EG, ihre Entscheidungsautonomie zu wahren.

Die EG kann ihren ohnehin sehr komplizierten Entscheidungsprozeß durch Außenstehende weder zusätzlich erschweren noch verzögern. Die Beteiligung an diesem EG-internen Prozeß ist auch mit Rücksicht auf die Rolle des EG-Parlaments auszuschließen, dessen Rechte im internen Gesetzgebungsverfahren erweitert, aber keinesfalls durch Mitwirkungsrechte von Drittstaaten geschmälert werden sollen.

Den EFTA-Staaten hingegen ging es darum, eine möglichst weitgehende Mitwirkung an solchen EG-Gesetzgebungsvorhaben zu erlangen, die für den EWR relevant sind.

Da EG-Recht dann gleichzeitig Recht des EWR wird, wenn die Partner des Vertrages es durch Konsensentscheidung auf den EWR ausdehnen, ergibt sich die Frage, wie die EFTA-Partner in Änderungen und Weiterentwicklungen dieses EG-Rechts frühzeitig einbezogen werden können. Nach schwierigen Diskussionen hat man sich darauf geeinigt, daß bei der Vorbereitung von EG-Gesetzgebungsvorschlägen durch die EG-Kommission Experten aus den EFTA-Staaten die gleichen Mitwirkungsmöglichkeiten wie Experten aus den EG-Staaten eingeräumt werden. In die dann folgende Phase der Erarbeitung einer Gesetzesvorschrift in den Organen der Gemeinschaft, also Ministerrat und EG-Parlament, werden die EFTA-Staaten durch einen ständigen Informations- und Konsultationsprozeß mit der EG-Kommission als Gesprächspartner einbezogen. Die EFTA-Seite wird die Möglichkeit haben, während des gesamten EG-Gesetzgebungsprozesses ein Anliegen, das für sie besondere Bedeutung hat, jederzeit und auf jeder Ebene auf geeignete Weise gegenüber dem EG-Partner

formell aufzuwerfen, sei es gegenüber der EG-Kommission, sei es in den Organen des EWR, also dem Gemischten Ausschuß, oder letzten Endes auch im EWR-Rat („Evokationsrecht"). Entscheidungen über EWR-Recht werden letztendlich durch Konsens im Gemischten EWR-Ausschuß getroffen, wobei jede Seite über eine Stimme verfügt. Um die Homogenität des EWR zu erhalten, werden sich die Parteien bemühen, die EWR-Regeln zum gleichen Zeitpunkt in Kraft zu setzen.

Falls am Ende des Prozesses ein Konsens über neues EWR-Recht in dem Gemischten Ausschuß nicht zustande kommt, weil die EFTA ihr kollektives Veto einlegt, kann die EG als Gegenmaßnahme den zu dem Gemeinschaftsrechtsakt korrespondierenden Teil des EWR-Vertrages suspendieren. Ein individuelles Recht eines einzelnen EFTA-Staates, EWR-Recht nicht mitzutragen (individuelles opting out), besteht wegen des Zweipfeilermodells, das Grundlage des Vertrages ist, dagegen nicht.

Während der Verhandlungen hatten die EFTA-Staaten den Anspruch erhoben, mit EFTA-Vertretern an der Arbeit der Verwaltungsausschüsse teilzunehmen, die auf Grund des Komitologie-Beschlusses des Rates zur Durchführung von EG-Rechtsakten im Zusammenwirken mit der Kommission ermächtigt sind. Über EWR-relevante Fragen, die Gegenstand der Tätigkeit dieser Ausschüsse sind, werden die EFTA-Staaten von der Kommission entsprechend dem Verfahren bei neuer Gesetzgebung lediglich informiert und konsultiert. In einem Vertragsprotokoll wurden darüber hinaus acht Ausschüsse bestimmt, die nicht in die vorgenannte Kategorie fallen. In diesen Ausschüssen wirken EFTA-Vertreter ausnahmsweise nach einem jeweils gesondert vereinbarten Verfahren mit, ohne aber über ein Stimmrecht zu verfügen. Eine stärkere Beteiligung der EFTA-Länder an der Arbeit dieser Ausschüsse erschien deshalb sinnvoll, weil die Ausschüsse teilweise auch Aufgaben für die EFTA wahrnehmen werden. So wird beispielsweise der Beratende Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen auch Fusionsfälle behandeln, in denen die Kommission auf Grund der vom EWR-Vertrag vorgesehenen Kompetenzverteilung unmittelbar auch gegenüber Unternehmen mit Sitz in den EFTA-Staaten zuständig ist.

Schließlich wirken EFTA-Experten im Rahmen der flankierenden Politiken dann in den entsprechenden Ausschüssen mit, wenn sich die EFTA an den betreffenden Gemeinschaftsprogrammen finanziell beteiligt. Dies gilt beispielsweise für Gemeinschaftsaktionen im Bereich der gemeinsamen Forschungs- und Technologiepolitik.

Die Zusammenarbeit von EG und EFTA im Bereich der Wettbewerbspolitik wird institutionell entsprechend dem Zweipfeilermodell gewährleistet. Zunächst werden die EFTA-Staaten eine eigene Kartellaufsichtsbehörde errichten. Diese leitet ein Untersuchungsverfahren bei Einzelfällen ein, die nur den Handel zwischen den EFTA-Staaten berühren. Sie gehen dann an den EFTA-Gerichtshof zur Entscheidung. Die EFTA-Kartellaufsichtsbehörde ist auch zuständig bei wettbewerbsschädigenden Verhaltensweisen von Unternehmen, die zusammen mehr als 33% ihres Umsatzes im EFTA-Gebiet erreichen. Sobald aber in solchen Fällen der Handel zwischen EG-Mitgliedstaaten betroffen ist, liegt die Zuständigkeit für die Durchführung der Untersuchungsverfahren und die gerichtliche Kontrolle bei den EG-Organen, also Kommission und Europäischem Gerichtshof. Dies wird in der Praxis sehr häufig der Fall sein. Allerdings ist auch vorgesehen, daß bei nicht signifikanter Auswirkung auf den Handel zwischen den EG-Staaten der EFTA-Pfeiler wiederum zuständig wird.

Im Anwendungsbereich der EG-Fusionskontrolle haben die EFTA-Staaten dagegen auf ein eigenes Verfahren verzichtet und die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane anerkannt. Wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind, beispielsweise wenn mehr als 25% des Umsatzes der durch den Zusammenschluß betroffenen Unternehmen auf das EFTA-Gebiet entfallen, wird die EFTA-Aufsichtsbehörde allerdings in das Verfahren der Kommission einbezogen. Dies schließt auch die Beteiligung der Aufsichtsbehörde und von Vertretern der EFTA-Staaten im Beratenden Ausschuß für die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen ein. Im Rahmen der Wettbewerbspolitik übernehmen die EFTA-Länder schließlich auch das Verbot wettbewerbswidriger staatlicher Beihilfen, deren Kontrolle für den EFTA-Bereich wiederum durch die EFTA-Aufsichtsbehörde sichergestellt wird.

Zu den Institutionen des EWR zählen der schon genannte EWR-Rat, der sich aus den Ministern des EG-Rats, Mitgliedern der EG-Kommission und Ministern der EFTA-Staaten zusammensetzt, sowie der Gemischte EWR-Ausschuß. Der EWR-Rat hat die Aufgabe, allgemeine politische Leitlinien zu geben und politische Initiativen zu ergreifen, die Gesamtbeurteilung des Funktionierens und der Entwicklung des Abkommens vorzunehmen sowie die politischen Entscheidungen zu treffen, die zu einer Änderung des EWR-Abkommens führen könnten. Außerdem kann dieses Gremium im Rahmen des „droit d'évocation" mit Anliegen von grundlegender Bedeutung befaßt werden. Für die eigentliche Anwendung und Umsetzung des Abkommens und vor allem für die Entscheidung über künftiges EWR-Recht ist dagegen der Gemischte Ausschuß verantwortlich. In ihm verfügen EG und EFTA über jeweils eine Stimme.

Eine wichtige Rolle wird der Gemischte Parlamentarische Ausschuß spielen, den Mitglieder des EG-Parlaments und Vertreter der nationalen Parlamente der EFTA-Staaten bilden. Er soll die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den EFTA-Staaten unterstützen, wobei er Stellungnahmen in Form von Resolutionen und Berichten abgeben kann, die allerdings nur konsultativen Charakter haben. Außerdem dient ein Beratender Ausschuß des EWR, der sich zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des EG Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Beratenden Ausschusses der EFTA zusammensetzt, der Vertiefung der wirtschaftlichen und sozialen Kooperation der Vertragspartner.

Rechtsschutz und Streitschlichtung - ein schwieriger Kompromiß

Ursprünglich war zwischen den Verhandlungsparteien vereinbart worden, daß ein unabhängiger EWR-Gerichtshof geschaffen wird, der funktionell dem EuGH zugeordnet sein sollte. Es war vorgesehen, daß dem Gerichtshof fünf Richter des EuGH sowie jeweils drei Richter aus den EFTA-Staaten, die nach dem Rotationsprinzip wechseln, angehören. Der EWR-Gerichtshof sollte zur Entscheidung solcher Streitigkeiten zwischen den beiden Parteien befugt sein, die aus der Anwendung und Auslegung der EWR-Vertrages entstehen. Aktiv legitimiert wären der Gemischte EWR-Ausschuß sowie die einzelnen Vertragspartner nach erfolgloser Einschaltung des Gemischten Ausschusses gewesen. Beim EWR-Gerichtshof sollte zudem ein unabhängiges Gericht Erster Instanz gebildet werden, das für Klagen von natürlichen und juristischen Personen gegen Entscheidungen der EFTA-Kartellkontrollbehörde zuständig ist. Das EWR-Gericht Erster Instanz sollte sich aus zwei Richtern des EG-Gerichts Erster Instanz und drei Richtern aus den EFTA-Staaten auf Rotationsbasis zusammensetzen. Gegen seine Entscheidungen wäre die Berufung zum EWR-Gerichtshof gegeben gewesen. Die EFTA-Staaten hätten schließlich ihre nationalen Gerichte ermächtigen können, Rechtsfragen, die die Auslegung einer EWR-Rechtsnorm betreffen, dem EuGH vorzulegen. Dessen Stellungnahme wäre aber für die nationalen EFTA-Gerichte nicht bindend gewesen.

Auf Grund des negativen Gutachtens des EuGH mußten die Verhandlungspartner jedoch ein modifiziertes Rechtsschutzsystem ausarbeiten, das den vom Gerichtshof geäußerten rechtlichen Bedenken Rechnung trägt.

Der EuGH hatte den geplanten jurisdiktionellen Teil des EWR-Abkommens als einen Verstoß gegen wesentliche Vorschriften des EWG-Vertrages sowie gegen grundlegende Verfassungsprinzipien des Gemeinschaftsrechts angesehen. Insbesondere rügte er die Verletzung von Artikel 164 des EWG-Vertrages, der allein den EuGH zur verbindlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts ermächtigt. Auf Grund des für den EWR-Vertrag maßgeblichen Homogenitätsgrundsatzes sei der EWR-Gerichtshof befugt gewesen, über die Auslegung auch solcher Vertragsnormen zu entscheiden, die auf Grund der Übernahme des acquis communautaire durch die EFTA-Staaten mit wesentlichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts identisch sind. Wenn das EWR-Abkommen zusätzlich bestimme, daß der EWR-Gerichtshof an Entscheidungen des EuGH, die zeitlich der Vertragsunterzeichnung nachfolgen, nicht gebunden sei, so stelle dies einen gemeinschaftsrechtswidrigen Eingriff in das Auslegungsmonopol des EuGH dar.

Nach intensiven Neuverhandlungen konnten sich beide Seiten auf ein Rechtsschutzsystem einigen, das in wichtigen Punkten von der ursprünglichen Lösung abweicht. Ein unabhängiger EWR-Gerichtshof ist nicht mehr vorgesehen. Das Zweipfeilermodell wird nun auch für den jurisdiktionellen Bereich übernommen werden. Die EFTA-Staaten werden auf Grund eines gesonderten Abkommens ein EFTA-Gericht schaffen, das ausschließlich für Rechtsstreitigkeiten zwischen den EFTA-Ländern zuständig ist.

Der Gemischte EWR-Ausschuß soll zukünftig die möglichst einheitliche Auslegung des EWR-Abkommens sicherstellen. Die Anrufung eines Schiedsgerichts ist für den Fall bestimmt, daß auf Grund einer Streitigkeit über die Auslegung einer EWR-Rechtsnorm eine Vertragsseite einseitig Schutzmaßnahmen ergreift, nachdem zuvor ein Vermittlungsversuch im Gemischten Ausschuß gescheitert oder eine Vorabentscheidung des EuGH nicht eingeholt worden ist. Das Schiedsgericht kann sich dabei lediglich zur Verhältnismäßigkeit und Dauer der Schutzmaßnahmen bzw. zu den im Wege des rebalancing ergriffenen Gegenmaßnahmen äußern. Zur Auslegung der in Streit stehenden Rechtsnorm ist es nicht befugt.

Mit Rücksicht auf den ausdrücklichen Wunsch des Europäischen Parlaments, das selbst im Gutachtenverfahren nicht antragsberechtigt ist, hat die EG-Kommission – auch aus Gründen der Rechtssicherheit – erneut ein Gutachten des EuGH über die Frage beantragt, ob der neu ausgehandelte Rechtsschutz und Streitschlichtungsteil des Abkommens gemeinschaftskonform ist. Er stellt einen schwierigen Kompromiß zwischen den Grundsätzen der Homogenität der Rechtsauslegung und der Autonomie der Partner dar.

Das Ratifizierungsverfahren

Der umfangreiche Vertrag muß von zwanzig parlamentarischen Körperschaften angenommen werden. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments ist ebenso erforderlich, wie – da es sich um einen sogenannten gemischten Vertrag handelt – die Zustimmung der Parlamente der zwölf Mitgliedstaaten der EG, wie auch die der sieben EFTA-Staaten. Falls es absehbar ist, daß in einem EFTA-Staat die parlamentarische Zustimmung nicht zu erreichen ist, haben die Parteien vereinbart, eine diplomatische Konferenz einzuberufen, um über die Folgen gemeinsam zu beraten. Es ist zu erwarten, daß der Vertrag dann im gemeinsamen Einvernehmen in dieser diplomatischen Konferenz angepaßt wird und mit veränderter Mitgliedzahl in Kraft tritt. Bei Nichtzustimmung eines EG-Mitgliedstaats oder des Europäischen Parlaments allerdings wäre das Inkrafttreten nicht möglich. Die institutionellen Regelungen des Vertrages sind so ausgehandelt, daß die Rechte des Europäischen Parlaments nicht berührt werden. Das Europäische Parlament ist auch während der Verhandlungen fortlaufend intensiv unterrichtet worden. Von daher gesehen ist auf einen positiven Beschluß des Europäischen Parlaments, zu dem 260 Stimmen erforderlich sind, zu hoffen.

Vom EWR zum gesamteuropäischen Wirtschaftsraum

Der EWR als größter geschlossener Wirtschaftsraum ist Teil des sich abzeichnenden Trends zur Schaffung regionaler Subsysteme genau wie die „NAFTA", die geplante Nordamerikanische Freiheitshandelszone zwischen USA/Kanada und Mexiko, und die APEC, die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftszone. Dieser Trend führt nach aller Erfahrung zu vermehrtem Handel und ist unbedenklich, solange er den GATT-Kriterien für die Bildung von Freihandelszonen entspricht. Wohlstandsgewinne fallen dann auch für außenstehende Drittstaaten an. Allerdings ist bemerkenswert, daß in Europa fast 70% des Außenhandels fortan mit anderen EWR-Partnern abgewickelt werden, für die USA gilt das nur für 33% des Außenhandels, der auf Kanada und Mexiko entfällt. Japan wickelt ebenfalls nur 30% seines Außenhandels mit asiatischen Ländern ab. Die Daten zeigen einen bedenklichen Rückzug der europäischen Industrie auf Europa an. Der Herausforderung des Weltmarktes darf aber nicht ausgewichen werden.

Der EWR wird auch von der EFTA als Teil gesamteuropäischer Architektur verstanden. Auch die EFTA-Staaten spielen eine zunehmend aktivere Rolle gegenüber den Staaten Osteuropas. Dem Beispiel der EG mit ihren Assoziationsabkommen folgend, hat die EFTA mit Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei Protokolle abgeschlossen, die die allmähliche Errichtung von Freihandelszonen mit diesen Staaten als Zielvorstellung formulieren. Hier zeichnet sich ein paralleles Vorgehen von EG und EFTA gegenüber Mittel- und Osteuropa ab, durch das die EFTA als Organisation einen wichtigen Beitrag zu einem auf Freihandel basierenden „Gesamteuropäischen Wirtschaftsraum" leisten kann. Alle EFTA-Staaten leisten außerdem ihren Beitrag im Rahmen der Unterstützungsaktion der G 24.

EWR und EG-Beitritt: Zwei Strategien im Wettbewerb

Oft wird nun bestritten, daß der EWR noch sinnvoll ist, nachdem die Beitrittsdiskussionen in vielen Ländern der EFTA an Schwung gewonnen haben. Österreich hat seinen Beitrittsantrag bereits im Juli 1989 gestellt. Die EG-Kommission hat dazu eine positive Stellungnahme abgegeben. Schweden hat seinerseits einen Beitrittsantrag im Juli 91 eingereicht, Finnland wird im März 92 nachfolgen. Die Schweiz hat am 22.10.91 durch ihre ministeriellen Unterhändler Felber und Delamuraz verkündet, daß die Mitgliedschaft Ziel schweizerischer Politik geworden ist. Die Beitrittsperspektive macht es in der Tat leichter, mit der aus der Sicht der EFTA-Staaten ungenügenden institutionellen Mitbestimmung am EG-Rechtssetzungsverfahren zu leben. Aber selbst wenn der EWR nur eine Übergangslösung ist, ein europäischer Warteraum, ein anti-chambre, so erfüllt er seinen Zweck doch für die Zwischenphase bis zur zweiten Hälfte der 90er Jahre, in der Neubeitritte wieder möglich werden. Der EWR-Vertrag bewirkt, daß alle EFTA-Staaten, durch ihre Teilhabe an dem sich weiter entwickelnden EG-Recht, ständig ihre Beitrittsfähigkeit erhalten. Damit erledigt sich für Beitrittsbewerber später der den Binnenmarkt betreffende Teil der Beitrittsverhandlungen. Wirkliche Verhandlungen sind dann nur noch für andere EG-Politiken wie die Agrar-, Budget-, Außenhandels- und Außenpolitik sowie die Währungspolitik und den institutionellen Bereich notwendig.

Das Konzept des „Europäischen Wirtschaftsraumes" vermeidet die nicht wünschenswerte kategorische Alternative des Abseitsstehens oder des Beitritts. Es hilft, Optionen offen zu halten. Allerdings ist ohne Beitritt eine Mitsprache beim EG-Recht nicht zu erlangen. Das Mitspracherecht innerhalb der EG bleibt die Prämie der Mitgliedschaft. Die EFTA-Staaten können – im Lichte der Ergebnisse des Maastrichter Europäischen Rats – ohne Druck überlegen, ob sie der in den 90er Jahren in eine fundamental neue Phase ihrer Entwicklung tretenden Gemeinschaft mit gemeinsamer Währung, sowie gemeinsamer Sicherheits- und Außenpolitik, mit allen Konsequenzen beitreten wollen. Die EG ihrerseits muß die gewonnene Frist für die Erarbeitung eines Erweiterungsgesamtkonzepts nutzen, das auch die Rückwirkungen der Erweiterung auf z. B. 17 bis 25 Staaten auf ihre eigene künftige Entwicklung, insbesondere im institutionellen Bereich, miteinschließt. Die EG-Kommission hat vom Maastrichter Europäischen Rat den Auftrag erhalten, bis zum Europäischen Rat in Lissabon Ende Juni1992 diese Problematik zu prüfen. Neben der Neuverhandlung der finanziellen Perspektiven der Gemeinschaft für die Jahre 1993-97 wird dieses Gesamtkonzept Hauptgegenstand der Diskussionen der EG-Gremien im Jahre 1992 sein. Der EWR verschafft somit beiden Seiten die notwendige Bedenkzeit. Die Verlobung geht wie in alten Zeiten der Ehe voraus.

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

Parlamente in der EG – Formen der praktischen Beteiligung

Klaus Pöhle

Integrationsfortschritte in Europa und die Konsequenzen für die parlamentarische Demokratie

In die europäische Politik ist in hohem Maße Bewegung gekommen. Diese neue Dynamik der EG-Politik ist auch an den nationalen Parlamenten nicht völlig spurlos vorübergegangen. Die bisherigen Integrationsfortschritte, etwa die Konzeption einer gemeinsamen Agrarpolitik sowie der gemeinschaftlichen Handelspolitik, die Einführung der Mehrwertsteuer und der eigenen Einnahmen usw. erreichten zwar die jeweiligen Fachleute in den einzelnen Parlamenten, berührten aber nur selten die Mehrzahl der nationalen Abgeordneten. Nunmehr wurde den Parlamenten ein umfassendes und relativ kurzfristiges Ziel von ihren eigenen Regierungen gesetzt und sie begannen zu ahnen, daß ihre Welt danach nicht mehr dieselbe ist wie davor. Es war für sie nur ein schwacher, weil nicht sehr glaubwürdiger Trost, daß Mrs. Thatcher in ihrer Rede vor dem Europa-Kolleg in Brügge im September 1988 die Ankündigung von Jacques Delors wütend zurückwies, 1998 würden 80% aller wirtschaftspolitischen Gesetze von der EG gemacht werden, d.h. nicht mehr von den nationalen Parlamenten.[1] Sie hatten das deutliche Empfinden, daß der Integrationszug seine Geschwindigkeit beschleunigt hat und daß von den nationalen Parlamenten eine schnellere Umsetzung der knapp 300 Richtlinien in nationales Recht erwartet wird, die zur Erreichung des Zieles erforderlich ist.

Erhebliche Integrationsfortschritte stehen einigen Mitgliedstaaten zusätzlich aufgrund des Schengener Abkommens ins Haus, wenn durch den Wegfall der Personenkontrolle an den bisherigen Grenzen, die verschiedenen Polizei- und Sicherheitskräfte einschließlich Staatsanwaltschaften – also die Ministerien des Innern und der Justiz – zu einer intensiven Zusammenarbeit (manche denken sogar an den Aufbau einer europäischen Polizei) gezwungen werden, wofür in den EG-Verträgen keine Kompetenz vorgesehen ist.[3]

Die Logik des Binnenmarktes spricht für diese Entwicklung. Die geographische Gegebenheit, daß sich nicht alle Teilnehmerstaaten auf dem europäischen Kontinent befinden und Binnengrenzen miteinander haben, dürfte die Tatsache rechtfertigen, daß nicht alle 12 Mitgliedstaaten beteiligt sind: Griechenland, Großbritannien und Irland sind von den „Schengen-Staaten" durch Meere getrennt. Dänemark hat den Inhalt dieses Abkommens grosso modo mit seinen skandinavischen Nachbarn, die – noch – nicht der EG angehören, längst verwirklicht. Nach Inkrafttreten des Maastrichter „Vertrages zur Europäischen Union" werden alle zwölf EG-Staaten von vielen dieser Regelungen betroffen sein.

Dieses Beispiel eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten" zeigt den Parlamenten den gewachsenen Handlungsspielraum ihrer Regierungen, der im Fall der Ratifikation denjenigen der Parlamente einschränkt. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß die wirtschaftliche Integration zwar allgemein akzeptiert wird, der Wegfall der Personenkontrollen dagegen wegen des Drogen- und Asylantenproblems in der öffentlichen Meinung umstritten sein dürfte. Auch stößt der Beginn einer „Europäisierung" (was nicht gleichbedeutend mit Integration ist) von so sensiblen Bereichen wie Polizei und Justiz ans „Eingemachte" eines Staates und dürfte auch dann zu Kompetenzverlusten der nationalen Parlamente führen, wenn es zwischenstaatlich und nicht „gemeinschaftlich" gestaltet wird.

Die bei den Parlamenten der EG-Mitgliedstaaten entstandene Bewegung ist von außen her nur sehr schwer zu messen. Große europäische Debatten allgemeiner Art oder zu Spezialthemen sind eher die Ausnahme. Bedeutsamer ist ohne Zweifel, wie oft die EG von Regierung wie Abgeordneten im Plenum, in den Ausschüssen, den Fraktionen und Arbeitskreisen ins Spiel gebracht worden ist – oft allein zur Begründung, weshalb eine Maßnahme ergriffen werden müsse oder als Instrument nicht mehr zur Verfügung stehe. Zudem haben mittlerweile haben alle Mitgliedstaaten die Erfahrung machen müssen, daß der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in Luxemburg nationale Maßnahmen als im Widerspruch zum EG-Recht stehend erklärt hat. Dieses Schicksal ist kürzlich einem vom britischen Unterhaus beschlossenen Gesetz widerfahren[4], und damit ist die von Mrs. Thatcher für sakrosankt erklärte Vorherrschaft des britischen Parlaments angetastet worden.

Die Behandlung von EG-Fragen in den nationalen Parlamenten

Alle 20 Kammern der 12 Mitgliedstaaten der EG verfügen nunmehr über spezielle Organe zur Beschäftigung mit der europäischen Integration.[5] Entstehungsgeschichte und Struktur der auf EG-Fragen spezialisierten Organe, d.h. im wesentlichen die hierfür eingerichteten Ausschüsse der nationalen Parlamente beweisen, wie zögerlich diese auf die EG reagiert haben, wobei oft ein „institutionelles" Nord-Süd-Gefälle, aber auch Unterschiede zwischen den 1. und 2. Kammern festzustellen sind. Begann der Bundesrat bereits 1957, gefolgt vom dänischen Folketinget 1973, so bildeten Griechenland (Juni 1990) und Italien (Camera dei Deputati im Okt. 1990) das Schlußlicht, aber noch übertroffen vom Europa-Ausschuß des Deutschen Bundestages, der sich erst im September 1991, fast ein Jahr nach der Bundestagswahl vom 3. 12. 1990, konstituieren konnte.

Nur in zwei Fällen (belgische Kammer, Griechenland) existiert eine ganz oder annähernd gleichberechtigte Mitgliedschaft der Europa-Abgeordneten ihres Staates im jeweiligen Parlament. Die Delegationen der beiden französischen Kammern und des Europa-Ausschusses des Deutschen Bundestages erlauben grundsätzlich die Mitwirkung von Europa-Abgeordneten. Nur in Portugal sind Europa-Abgeordnete und nationale Parlamentarier im EG-Parlamentsausschuß völlig gleichgestellt. Unterschiede gibt es auch in der Namensgebung und in den Befugnissen der entsprechenden Gremien: Der auswärtige Ausschuß des luxemburgischen Parlaments hat seine Zuständigkeit für EG-Fragen nunmehr auch im Titel zum Ausdruck gebracht. Der Stellenwert dieser spezialisierten Organe wird dadurch unterstrichen, daß z.B. der Präsident der belgischen Kammer gleichzeitig diesem Ausschuß vorsitzt. Im spanischen Kongreß wird der Parlamentspräsident vom 1. Vizepräsidenten vertreten. In Griechenland kann nur ein Vizepräsident des Parlaments Vorsitzender des Ausschusses werden. In Irland und Spanien gibt es gemeinsame Ausschüsse der beiden Kammern. Einige Ausschüsse (so in Belgien, Italien und in Irland beide Kammern, Griechenland sowie der Bundesrat) können sich direkt an das Plenum wenden.

Hinsichtlich der Selbstbefassung im Gesamtrahmen der EG oder jedenfalls ihrer Normsetzung sind die Ausschüsse von Belgien, Irland, Italien, Griechenland, Luxemburg und Bundesrat frei, während es bei den anderen Einschränkungen gibt. Am detailliertesten verfolgt das britische Oberhaus die Entwicklung der EG: ein Select Committee umfaßt allein sechs Unterausschüsse, und für konkrete Themen werden oft genug ad-hoc-Ausschüsse eingesetzt.

Da die Lords die Ergebnisse ihrer Untersuchungen in der Regel in „Red Papers" veröffentlichen, wird ihre Tätigkeit offenkundig, was von den meisten anderen auf EG-Fragen spezialisierten Organen der nationalen Parlamente nicht gesagt werden kann. Nimmt man die Frequenz der Sitzungen dieser Organe als Parameter, so liegt sicherlich der dänische Marktausschuß an der Spitze, denn er tagt mit Ausnahme des Monats August jeden Freitag. Ihm ist schon von der Aufgabenstellung her der größte Einfluß auf die eigene Regierung eingeräumt, denn er wird a priori informiert und erteilt der Regierung für die EG-Verhandlungen ein konkretes Mandat.

Die besondere Rolle der Parlamentspräsidenten

Auch die Parlamentspräsidenten werden durch die EG stärker gefordert. 1972 wurden noch Monate benötigt, um die Präsidenten der Parlamente der ab 1.1.1973 erstmalig erweiterten EG (Großbritannien, Irland und Dänemark kamen hinzu) zu einer Präsidentenkonferenz zusammenzubringen. Nunmehr kommen sie neben den jährlich abwechselnden „großen" (im Rahmen des Europarates) und „kleinen" (EG-Rahmen)[6] Konferenzen der Parlamentspräsidenten auch aus besonderen Anlässen zusammen (Nov. 1987 zum 750. Geburtstag der Stadt Berlin, Nov. 1988 in Warschau im KSZE-Rahmen, Juni 1989 zum 200. Geburtstag der franz. Revolution, Sept. 1991 bei Athen zum 2500jährigen Geburtstag der Demokratie usw.). Der Abschluß der beiden Regierungskonferenzen über die Schaffung der Politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Beschlußfassungen hierüber im Europäischen Rat am 9. und 10.12.1991 waren Anlaß für eine ad-hoc-Präsidentenkonferenz am 6.12.1991.

Auch zwischen einzelnen Präsidenten bestehen Kontakte: So statteten die Präsidenten Süßmuth (Deutscher Bundestag) und Fabius (Assemblée Nationale) z.B. der Sowjetunion 1989 gemeinsam einen offiziellen Besuch ab. Zusammen mit den Präsidenten der beiden (niederländischen) Kammern der Staaten Generaal protestierten die Präsidenten Süßmuth und Voscherau gegen den Anti-Gorbatschow-Putsch vom 18./19.8.1991. Je nach verfassungsmäßiger Ordnung sind zwar die Einflußmöglichkeiten von Parlamentspräsidenten begrenzt. Innerhalb ihres Hauses können sie jedoch dazu beitragen, daß den EG-Fragen größere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Noch häufiger als die Präsidenten treten die Generalsekretäre der Parlamente oder deren Beauftragte in Kontakt miteinander, um die verschiedenen Begegnungen oder Konferenzen der Präsidenten vorzubereiten.

Es war der Vorschlag von Laurent Fabius, der zur Gründung der Konferenz der auf EG-Fragen spezialisierten Organe geführt hat, die sich nun halbjährlich für zwei Tage zu Beratungen treffen. Schon auf ihrer 4. Konferenz (6./7.5.1991) in Luxemburg gaben sie sich ein eigenes Organisationsstatut. Die Konferenz sieht sich offenbar als eine ständige Einrichtung dazu berufen, die Stellung der nationalen Parlamente gegenüber der EG zu vertreten.

Eine Idee Mitterrands, die Parlamente der EG sollten zu Assisen zusammentreten, führte nach Vorbereitung durch eine ad-hoc-Präsidentenkonferenz (20.9.1990) und durch die eben erwähnte Konferenz der auf EG-Fragen spezialisierten Organe zu einer „Konferenz der Parlamente der EG" vom 27.—30.11.1990 in Rom, in der die Forderungen der EG-Parlamente an die beiden Regierungskonferenzen beschlossen wurden, die am 13.12.1990 ihre Arbeit aufnahmen. Als Ergebnis vereinbarten die Regierungskonferenzen zwei Erklärungen

„zur verstärkten Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union" sowie „zur Konferenz der Parlamente". Als weitere parlamentarische Tätigkeit soll an dieser Stelle nur kurz erwähnt werden, daß eine Präsidentenkonferenz im KSZE-Rahmen im November 1988 in Warschau stattgefunden hat, die nun am 21. und 22.2.1992 in Straßburg fortgesetzt werden soll. Anfang Juli 1992 soll in Budapest eine Parlamentarische Versammlung der KSZE-Staaten entstehen.

Herausbildung eines parlamentarischen Gegengewichts zu Regierungsaktivitäten?

Die Regierungen sehen sich folglich vielfältigen, grenzüberschreitenden Aktivitäten ihrer Parlamente gegenüber. Innerhalb der EG werden Regierungen/Rat sorgfältig darauf achten, inwieweit Gegenkräfte entstehen, die berücksichtigt werden müssen. Die EG-Kommission steht nationalen Parlamenten, bzw. ihren auf EG-Fragen spezialisierten Organen auf Anfrage zur Verfügung. Das Europäische Parlament, das sich in den fünfziger, sechziger und auch noch siebziger Jahren zumeist vergeblich darum bemüht hat, die nationalen Parlamente für die europäische Integration und für sich selbst zu interessieren, hat Grund, diese plötzliche Bewegung mit gemischten Gefühlen zu verfolgen. Es ist alles andere als sicher, ob die nationalen Parlamente überwiegend Verbündete sein werden, wie am 9./10.7.1976, als sich eine Konferenz der Parlaments-Präsidenten vehement für die 1. Direktwahl des EP einsetzte, oder eher Rivalen, die um ihre Selbstbehauptung oder gar eine Renaissance des Parlamentarismus auf nationaler Ebene kämpfen.

Einen weiteren Grund für Bewegung bilden das Demokratiedefizit und die möglichen Auswirkungen der Regierungskonferenzen auf die nationalen Parlamente. Der mittlerweile Allgemeingut gewordene Begriff „Demokratiedefizit" will zunächst die Tatsache widerspiegeln, daß in der EG immer häufiger Entscheidungen getroffen werden, die vorher Sache der die EG bildenden Nationalstaaten gewesen sind. Kompetenzen haben sich unwiderruflich von der nationalen auf die europäische, d.h. EG-Ebene verlagert, denn kein Mitgliedstaat zieht ernsthaft ein Ausscheiden aus der EG in Erwägung.

Der Vorwurf des Demokratiedefizits zielt vor allem auf die Normsetzung durch die EG, die dem nationalen Recht vorgeht und immer mehr Gebiete staatlichen Lebens erfaßt. In den Parlamenten selbst und von den Bürgern wird das Recht zur Gesetzgebung als das Vorrecht oder als die wichtigste Kompetenz eines Parlamentes angesehen, wie das Europäische Parlament immer wieder leidvoll erfahren muß. Insider wie Parlamentarismus-Fachleute wissen seit langem, daß immer weniger Gesetze aus der Mitte des Parlamentes stammen, dennoch wird dem Europäischen Parlament oft vorgehalten, daß es nur in einem einzigen Fall (einheitliches Wahlrecht, Art. 138 EWGV) das Initiativrecht besitzt. Auch der Rat hat kein eigenes Initiativrecht. Beide Organe, Rat und Europäisches Parlament, müssen die Kommission auffordern, Rechtsakte auszuarbeiten und vorzulegen. Zur Stützung der eigenen Regierung gehört es in den Nationalstaaten weiter, daß deren Gesetzentwürfe möglichst ungeschoren das Parlament passieren. Dennoch gilt, daß die parlamentarische Hürde genommen werden muß. Dabei macht es kaum einen Unterschied, ob es sich bei dieser Normsetzung um EG-Verordnungen handelt, die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten Geltung erlangen, oder um EG-Richtlinien, die dem nationalen Gesetzgeber einen engen Handlungsrahmen vorgeben, bei dessen Verletzung die Aufhebung durch den Europäischen Gerichtshof droht. Zwei Untersuchungen des Wissenschaftlichen Dienstes des EP versuchen, diesen Kompetenzübergang in den einzelnen Sektoren deutlich zu machen.[7]

Die nationalen Parlamente erkannten im Laufe der letzten Jahre, daß diese Gesetzgebungskompetenzen von demokratisch gewählten Volksvertretungen auf ein nicht oder zumindest nicht unmittelbar legitimiertes Organ übergegangen sind: den Rat, der sich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Er ist der eigentliche Gesetzgeber der EG. Das Europäische Parlament wird nach den Gründungsverträgen der EG vom Rat angehört, ohne ihn rechtlich zu binden und ist im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte[8] zwar in abgestufter Form sehr viel stärker an der Gesetzgebung beteiligt, ohne gleichberechtigter Mitgesetzgeber geworden zu sein. Dieser Zustand ist es, der mit dem Begriff Demokratiedefizit angeprangert wird. Die parlamentarische Demokratie unterscheidet sich von Diktaturen vor allem durch frei gewählte und pluralistisch zusammengesetzte Parlamente als Volksvertretungen, die in der Regel öffentlich tagen und damit gesellschaftliche Interessengegensätze transparent machen. Der Rat als Hauptorgan der EG tagt nicht öffentlich, und nur mittels der Medien ist oft unvollkommen erkennbar, inwieweit die Beschlüsse einstimmig oder mit bestimmten Mehrheiten zustande gekommen sind und ob Widerstände durch Gegenleistungen im Rahmen eines „package deals" überwunden worden sind.

Weniger Übereinstimmung besteht über den Weg, wie der diagnostizierte Mangel an parlamentarischer Demokratie beseitigt werden soll. Da eine Rückübertragung an die nationalen Parlamente nicht in Frage kommt, könnte allein an eine Stärkung ihrer Kontrollbefugnisse gegenüber der eigenen Regierung gedacht werden, die – mit wenigen Ausnahmen – a posteriori ausgeübt würde.

Innerhalb wie außerhalb des Europäischen Parlaments werden verschiedene Vorstellungen diskutiert. Die offizielle, d.h. im Plenum mit Mehrheit beschlossene Forderung zielt u.a. auf eine Vertragsänderung dahingehend, daß Rat und Europäisches Parlament gleichberechtigte Gesetzgeber (Co-Decision) der EG werden.[9] Es wird nicht oder besser noch nicht vom Parlament gefordert, daß es alleiniger Gesetzgeber und/oder Hauptorgan der EG wird, denn die Verschmelzung von früher souveränen und in sich außerordentlich komplexen Staaten mit noch sehr virulenten Nationalgefühlen würde ohne tatkräftige Mitwirkung der Regierungen nicht gelingen und – vor allem – von der Bevölkerung nicht akzeptiert werden. Nicht nur deutsche Föderalisten möchten den Rat als zweite Kammer neben dem Parlament – wie den Bundesrat neben dem Bundestag – eingeordnet sehen, um neben der Aufwertung der europäischen Volksvertretung eine in etwa gleichberechtigte Mitwirkung der bisherigen Nationalstaaten zu gewährleisten. Neben der Forderung nach gleichberechtigter Mitentscheidung im Gesetzgebungsbereich möchte das Europäische Parlament mehr Transparenz bei den Entscheidungen des Rates erreichen, um sicherstellen zu können, daß das Zeitalter der Einstimmigkeit vorbei ist und Mehrheitsentscheidungen wirklich die Regel werden. Außerdem möchte das EP den Prozeß zur Staatswerdung der EG vorantreiben. Es fordert deshalb ein stufenweise zu entwickelndes Investiturrecht des Parlaments für Kommission, EuGH und Europäischen Rechnungshof.

Wer sind die Verbündeten des Europäischen Parlaments?

Bei seinen Forderungen hofft das Europäische Parlament auf viele und einflußreiche Verbündete. So hat Bundeskanzler Kohl mehrfach erklärt, daß er dem deutschen Parlament keinen Vertrag zur Ratifizierung zuleiten werde, der lediglich Fortschritte in Richtung Wirtschafts- und Währungsunion bringen würde, nicht jedoch auch im institutionellen Bereich und dort

mit nachhaltiger Stärkung der Stellung des Parlaments. Die Haltung der anderen Regierungen und der nationalen Parlamente ist sicherlich nicht einhellig und nicht so eindeutig zugunsten des EP. Die Zahl derjenigen Pro-Europäer, die eine Stärkung des Parlaments als logische und einzige Konsequenz ansahen, dürfte in den letzten zwei Jahren abgenommen haben, seit eine verlockende zweite Lösungsmöglichkeit am Horizont auftauchte: Das Stichwort „Europäischer Senat" kam im Herbst 1989 vom französischen Senat und hat sicherlich Anhänger in den nationalen Parlamenten gefunden.[10] Würde eine zweite parlamentarische Kammer, zusammengesetzt aus Abgeordneten, die aus der Mitte der nationalen Parlamente entsandt, Gesetzgebungs- und andere Aufgaben neben dem Europäischen Parlament wahrnehmen, nicht auf einen Schlag das Demokratiedefizit beseitigen und zumindest den weiteren Abstieg der nationalen Parlamente abbremsen? Eine vollständige Bewertung ist nur dann möglich, wenn Klarheit über die künftige Stellung des Rates besteht. Bleibt es bei der gegenwärtigen Struktur – Initiativrecht bei der Kommission, letzte Beschlußfassung beim Rat – so würde das Demokratiedefizit keinesfalls abgebaut und der Rat als „lachender Dritter" der Gewinner möglicher Streitigkeiten zwischen beiden parlamentarischen Kammern sein. Fraglich ist auch, ob der Integration damit gedient wäre. Um die integrationsfreudigen Vorschläge der Kommission möglichst abzuschwächen, könnte sich der Rat nunmehr auf Widerstände im Europäischen Senat berufen. Dann wären es nicht nationale Bürokraten sondern gewählte Volksvertreter, die einen konkreten Integrationsfortschritt für nicht erforderlich halten würden.

Etwas anderes würde gelten, wenn der Rat auf das Gesetzgebungsrecht zugunsten der beiden Kammern verzichten würde. Dies würde im Widerspruch zu der oben geschilderten Notwendigkeit stehen, die nationalen Regierungen weiterhin aktiv in die europäische Integration einzubinden. Würde sich der Rat der Kontrolle durch beide Kammern oder zumindest der Staatenkammer unterwerfen, so würde sicherlich die Demokratie in der EG gestärkt werden. Aber nichts deutet zur Zeit auf diese Möglichkeit hin und wenn, dann würde es nur für den Rat der EG gelten, nicht jedoch für den „Europäischen Rat", der Konferenz der EG-Staats- und Regierungschefs. Auch müßte die Zwitterstellung des Rates deutlicher herausgearbeitet und unterschieden werden. Mal tagen dieselben Akteure zur selben Zeit und im selben Sitzungsraum als Gemeinschaftsorgan „Rat" und sind damit dem strengeren EG-Recht einschließlich Kontrolle durch den EuGH unterworfen, mal beraten und entscheiden sie im wesentlich lockeren Verbund der „im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen" souveräner Staaten. Es ist kaum anzunehmen, daß wirklich beide Aktionsbereiche der Kontrolle durch beide Kammern unterstellt würden.

Nach Abschluß der beiden Regierungskonferenzen achten die Regierungen nun sicherlich sorgfältig darauf, ob die Ergebnisse Aussicht haben, von den Parlamenten ratifiziert zu werden. Bei der „Konferenz der Parlamente der EG" – den römischen Assisen vom November 1990 – haben sich die Vertreter der nationalen Parlamente noch mit erheblicher Mehrheit für eine maßgebliche Stärkung der Stellung des Europäischen Parlaments ausgesprochen. Werden sie sich auch noch als Verbündete des Europäischen Parlaments erweisen, wenn eine erhebliche Verwirklichung dieser Forderungen von ihnen ratifiziert werden soll? Da es seit dem 30.8.1954, als die Assemblée Nationale den Vertrag über die Gründung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu Fall brachte, zur Regel geworden ist, daß unsere nationalen Parlamente – im Gegensatz zum EP übrigens – von ihrem Ratifikationsrecht nur positiv Gebrauch machen, darf die Frage gestellt werden, ob sie dem Maastrichter Unions-

vertrag ebenfalls zustimmen werden. Kommen sie zu einer ablehnenden Entscheidung, zeichnen sich Konflikte mit dem Europäischen Parlament ab.[11]

Veränderungen im Europäischen Parlament durch künftige Erweiterungen der EG

Die Veränderungen in Osteuropa und die wahrscheinliche Erweiterung der EG haben notwendigerweise Auswirkungen auf deren institutionelle Struktur. Die deutsche Einheit verschärft das schon bestehende Mißverhältnis der Repräsentation der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament.[12] Die jeweils 81 deutschen, britischen, französischen und italienischen Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) vertreten unterschiedlich große Populationen: den 80 Millionen Deutschen stehen 58, 56 und 57 Millionen Italiener, Franzosen und Briten gegenüber. Die demokratische Legitimation des EP leidet unter diesem Mißverhältnis. Der deutsche Wunsch auf Korrektur stieß und stößt bisher auf einigen Widerstand, so daß fraglich bleibt, ob eine Revision von Artikel 138 Abs. 1 EWGV rechtzeitig vor den nächsten Europawahlen (Juni 1994) alle politischen und rechtlichen Hürden nehmen kann. Das Europäische Parlament hat sich am 9.10.91 mit großer Mehrheit für eine Aufstockung der Zahl der deutschen Sitze im Europäischen Parlament um 18, d.h. von 81 auf 99 ausgesprochen.

Eine solche Aufstockung des deutschen Kontingents wäre aus praktischen Gründen ein Weg in die falsche Richtung, weil das gegenwärtig 518 Mitglieder umfassende Parlament genügend Platz für die Aufnahme von Abgeordneten aus den Staaten, die in den nächsten Jahren der EG beitreten werden, haben muß.

Vier Gruppen von Beitrittskandidaten können gegenwärtig ausgemacht werden.

- Erstens die EFTA-Staaten Schweden, Österreich, Finnland, Schweiz stellen bei allen Unterschieden wenig politische und wirtschaftliche Probleme, abgesehen von der Frage der Neutralität.
- Schwieriger wird es – zweitens – mit der Türkei, dem griechischen Zypern und weniger mit Malta.
- Eine dritte Gruppe, dringender Unterstützung bedürftig, bilden die früheren Ostblockstaaten von Polen bis Bulgarien, wobei eine Präferenz für Ungarn, Tschechoslowakei und Polen zu erkennen ist.
- Nach erfolgter Zersplitterung Jugoslawiens und der Sowjetunion wird mit einiger Wahrscheinlichkeit eine vierte Gruppe von Kandidaten an die Tür der EG klopfen. Für die drei baltischen Staaten kann dies als gesichert angesehen werden.

Sieht man einmal vom Sprachenproblem ab, so würde sich bei 800 oder mehr MdEP die Frage nach der Arbeitsfähigkeit stellen. Der Versuch einer Verringerung der gegenwärtigen Kontingente wird als Angriff auf Besitzstände angesehen, obwohl das Mißverhältnis im Falle Luxemburg (1 MdEP auf 36000, alte Bundesländer 1 MdEP auf 550000 wahlberechtigte Bürger) besonders deutlich wird. Würden die 6 luxemburgischen MdEP als Untergrenze genommen, so würde das Mißverhältnis bei der bereits beantragten Aufnahme Zyperns und Maltas noch krasser werden. Und wenn später Liechtenstein auch noch beitreten will, was wegen seiner geographischen Lage zwingender erscheint als im Falle Maltas und Zyperns? Was ist dann?

Jedes neu ins EP einziehende „nationale Kontingent" hat Probleme, dort seinen „Platz" zu

finden. Je kleiner das Kontingent ist und je größer das Parlament wird, um so geringer sind die Einflußmöglichkeiten. So stellt Luxemburg zur Zeit nur 6 von 518 Abgeordneten, die in 3 verschiedene Fraktionen eingebunden sind. Es ist verständlich, wenn insbesondere kleinere Staaten, Posten und Einfluß in Rat, Kommission usw. nicht aufgeben und der demokratisch gewählten Volksvertretung einen zu großen Machtzuwachs nicht gern zugestehen wollen. Diese Gewichtsverteilung wird unbefriedigend bleiben, wenn nicht Lösungen gesucht werden, die sich am US-Modell orientieren: gleiche Vertretung der 50 Staaten im Senat verbunden mit einer repräsentativen Vertretung im Repräsentantenhaus, wobei sich übrigens der Mitarbeiterstab der Congressmen nach der Größe ihrer Staaten richtet. Die Aufteilung der materiellen Kompetenzen zwischen Gliedstaaten und Bundesstaat, die sich in den USA im Gegensatz zur EG schon im „Endzustand" befindet, entspricht durchaus dieser Gewichtsverteilung.

Die zukünftige Rolle des Europäischen Parlaments

In den nationalen Parlamenten denkt man sicherlich öfter an die Zeit vor der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament (1979) zurück, als die Europa-Abgeordneten obligatorisch noch Mitglieder des nationalen Parlaments waren und die Kompetenzen des Europäischen Parlaments sich noch in bescheideneren Rahmen hielten. Nun ist die Doppelmitgliedschaft de facto beendet (nur noch 6,76 % im Januar 1990). Das Europäische Parlament hat sich verselbständigt und ist anders als die nationalen Parlamente im Aufstieg begriffen. Es wird jetzt von den nationalen Parlamentariern vermutlich als vorteilhaft angesehen, daß sie aus ihrer Mitte heraus Delegierte in die Parlamentarische Versammlung des Europarates, sowie in die Versammlungen von Westeuropäischer Union und Nato entsenden. Ab Juli 1992 soll noch die Versammlung der KSZE hinzukommen, und es erfüllt die nationalen Parlamente sicherlich mit Genugtuung, daß dort die eben aufgezählten „internationalen Versammlungen" – wahrscheinlich einschließlich des Europäischen Parlaments – nur Beobachterstatus haben werden.[13]

Da das demokratisch gewählte Europäische Parlament Sprachrohr der Bevölkerung der EG und der in ihr gewachsenen Kulturen ist, sieht es sich gleichzeitig der Herausforderung gegenüber, auch Vertreter von kleinen nationalen Parteien aufzunehmen und nach Möglichkeit zu integrieren. Die Minderheitenrechte, auch solche für einzelne Fraktionslose, sind sicherlich in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments stärker ausgebaut als in der des Deutschen Bundestages. Trotz dieser für Fraktionsgeschäftsführer in Bonn vermutlich erschreckenden Vielfalt hat sich das Europäische Parlament eine erstaunlich effiziente Debatten- und Abstimmungsdisziplin zugelegt. Jedoch sollte kein Zweifel bestehen, daß die Erweiterung um viele Mitgliedstaaten das EP zwingen wird, seine Struktur zu überdenken, um dem Auftrag der Wähler und der EG-Verträge weiterhin gerecht zu werden. Die Frage ist erlaubt, ob nicht die Schaffung des Beobachterstatus für 18 gewählte Volksvertreter aus den fünf neuen Bundesländern später als Präzedenzfall dazu benutzt werden wird, um auch im Europäischen Parlament ein abgestuftes Verhältnis zu nicht vollberechtigten Staaten deutlich zu machen.

Ein schwerwiegender Unterschied zu Lasten des Europäischen Parlaments ist festzuhalten: die politischen Parteien streben nach der Macht im Nationalstaat und halten deshalb engen Kontakt zu ihren Fraktionen im nationalen Parlament. In der EG werden Posten besetzt, die

der einen oder anderen Partei „zustehen" oder zufallen, aber es ist keine europäische Regierung zu bestellen. Jedes fünfte Jahr ist mit zumeist nur verhaltener Energie ein Europa-Wahlkampf zu bestreiten. Ansonsten sind die EG und ihr Parlament Vorposten, die nicht im Zentrum des Interesses der Parteien stehen. Ihre transnationalen (europäischen) Parteienbünde zeichnen sich durch eine Vielfalt an Unterschieden und einen Mangel an Kohärenz aus. So fehlt dem Europäischen Parlament und seinen Fraktionen ein fester Rückhalt bei einer politischen Infrastruktur. Dieser Strukturmangel wird erst mit der Errichtung einer Politischen Union behoben werden können, die einem Bundesstaat sehr nahe kommt. Der Maastrichter „Vertrag über die Europäische Union" hat hier insofern einen Fortschritt gebracht, als er den Parteien auf der europäischen Ebene eine gewichtigere Rolle zugewiesen hat.

Der neue Druck durch Regionen und Bundesländer

Die EG und auch das Europäische Parlament verspüren einen zunehmenden Druck der Regionen. In Erwartung eines deutlichen Kompetenzzuwachses des Parlaments in den nächsten Jahren stellen die Regionen die Frage, ob ihre tatsächlichen oder vermeintlichen Besonderheiten künftig bei den Beschlüssen des EP genügend Beachtung finden werden. Schon heute kann es vorkommen, daß Regionen nicht oder nur von einer Partei im Europäischen Parlament vertreten sind, weil Europa-Abgeordnete im Laufe der fünfjährigen Wahlperiode ausgeschieden sind. Würden die nationalen Kontingente im Parlament wegen der Erweiterungen der EG verkleinert, könnte dies häufiger geschehen. So befürchtet die CSU z.B. einen Rückgang des bayrischen Einflusses im EP, wenn es trotz des vereinigten Deutschlands bei der bisherigen Zahl von 81 deutschen MdEP bleiben würde.

Die größeren Gefahren gehen nach Auffassung der Regionen von der Kommission aus, die über das Initiativmonopol verfügt, und vom Rat, der noch immer das Hauptorgan der EG ist. Insbesondere sind die deutschen Bundesländer zur Speerspitze einer Kampagne der Regionen geworden. Schon 1957 richtete der Bundesrat einen EG-Ausschuß ein. Ab 1979 gab es verschiedene erfolgreiche Aktionen von Bundesrat und Bundesländern, um so schnell und so umfassend wie möglich über Pläne der EG zur Normsetzung unterrichtet zu werden. Länderbeobachter nahmen am Ratstisch Platz und Vertretungen der Länder wurden in Brüssel eingerichtet, denn es ließ sich nicht länger leugnen, daß nicht nur die nationale Ebene Kompetenzen an die EG verlor, sondern auch die deutschen Bundesländer. Als in Brüssel Richtlinien-Vorschläge für den Medien- und Bildungsbereich vorgelegt wurden, war für sie das Maß voll. Solche Eingriffe in die ausschließliche Länderkompetenz konnten nicht widerspruchslos hingenommen werden.

Der Gegenangriff der Bundesländer[14] umfaßt im wesentlichen 4 Punkte:

a) Artikel 24 des Grundgesetzes – die generelle Ermächtigung zur europäischen Integration – soll dahin ergänzt werden, daß die Bundesregierung im Rat der EG Eingriffe in die ausschließliche Kompetenz der Länder nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung mitmachen darf. Der Abschied von der Illusion, bei der europäischen Integration handle es sich um Außenpolitik, würde damit auch formal vollzogen und die Verhandlungskompetenz der Bundesregierung erheblich eingeschränkt.

b) Das Prinzip der Subsidiarität soll vertraglich verankert werden, um den EG-Gesetzgeber daran zu hindern, Normen auf Gebieten zu erlassen, die von unteren Ebenen besser

wahrgenommen werden können. Dieser Forderung wurde im Unions-Vertrag weitgehend entsprochen.

c) Damit das Subsidiaritätsprinzip wirklich eingehalten wird, soll eine Klagemöglichkeit zum EuGH eingerichtet werden, die auch den Regionen offenstehen soll. Der EuGH müßte dann entscheiden, welcher Gesetzgeber nach seiner rechtlichen (oder praktischen?) Kompetenz am besten zum Handeln aufgerufen wäre. Hier konnten sich die Länder nicht durchsetzen.

d) Schließlich soll eine Regionalkammer mehr oder minder gleichberechtigt neben dem EP eingerichtet werden. Eine entsprechende Änderung der Verträge wurde in Maastricht beschlossen.

Dieser zusätzliche Rivale für das EP dürfte größere Durchsetzungsschwierigkeiten haben als die Wünsche der nationalen Parlamente nach einem europäischen Senat und zwar aus folgenden Gründen: Ein strukturiertes Europa der Regionen ist noch nicht in Sicht. Großbritannien und vor allem Frankreich müßten sakrosankte Verfassungsprinzipien umstoßen, wenn echte Macht von London und Paris auf regionale Hauptstädte delegiert werden sollte. Die seit längerem in diesen Staaten wirkenden virulenten, zentrifugalen Kräfte (Schottische Nationalpartei, Korsika usw.) werden sich nun möglicherweise auf Slowenien, Kroatien und die baltischen Staaten berufen. Dänemark, Irland, die Niederlande, Portugal und Griechenland müßten ebenfalls ihre Verfassungsstruktur ändern, würden dabei jedoch geringere emotional-politische Hemmschwellen zu überwinden haben. Nur Italien, Spanien und Belgien sowie die Bundesrepublik kennen bereits Regionen, die mit eigenen oder unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet sind, die aber im Falle Italiens und Spaniens nicht an den Status der deutschen Bundesländer heranreichen, während sie in Belgien darüber hinausgehen dürften.

Demokratische Mindestanforderungen

Solange in der EG zwischenstaatlichen Entscheidungsformen der Vorrang vor bundesstaatlichen gegeben wird, läuft der Parlamentarismus Gefahr, ständig hinter dem Machtzuwachs der europäischen Exekutiven zurückzubleiben. Nach stürmischer Aufwärtsentwicklung durchlebt das Europäische Parlament zur Zeit eine schwierige Phase. Neben „eigenen" Problemen (Gefährdung seiner Legitimation wegen ungleicher Repräsentativität) kommen verstärkt Probleme von außen. Der Rat der EG und die nationalen Regierungen zögern, das Europäische Parlament als gleichberechtigten Partner zu akzeptieren. Sie sehen es nicht ungern, daß die nationalen Parlamente verlorene Kompetenzen dadurch zurückgewinnen wollen, daß sie gleichberechtigt neben dem Europäischen Parlament Gesetzgeber und Kontrolleur in der EG werden wollen. Da die Regionen ebenfalls nach mehr Einfluß verlangen, ist eine Entwicklung möglich, die dem Europäischen Parlament eine zweite Kammer, zusammengesetzt aus Vertretern nationaler Parlamente, und vielleicht auch eine Kammer der Regionen an die Seite stellte. Der Rat könnte auf diese Weise verhindern, daß er stärker Kompetenzen mit dem Parlament teilen muß und zu einer Art Bundesrat wird.

Wegen der unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen „Reife" der Beitrittskandidaten etwa in Osteuropa muß überprüft werden, ob die bisherigen Rechtsformen (Beitritt oder Assoziation) ausreichen oder neue Modelle gefunden werden müssen. Für die Gemeinschaft

selbst verschärft jede Erweiterung das Steuerungsproblem und die Fähigkeit, rasche Entscheidungen zu treffen. Wenn die EG ihre Mindestanforderungen an Demokratie gegenüber den beitrittswilligen Staaten in Osteuropa sehr hoch ansetzt, sollte sie das eigene Defizit an Demokratie nicht aus den Augen verlieren. Eine Politische Union kann es ohne ein starkes Europäisches Parlament nicht geben.

Anmerkungen

1. Delors hatte diese Aussage am 6.7.1988 vor dem EP in Straßburg im Anschluß an einen Bericht von Bundeskanzler Kohl über eine Sitzung des Europäischen Rates gemacht. (Verhandlungen des EP Nr. 2-367/157). Frau Thatcher hielt eine Ansprache zur feierlichen Eröffnung des 39. Akademischen Jahres des Europa-Kollegs in Brügge am 20. September 1988.
2. Beschluß des Bundesrates vom 10.6.1988. Diese „Kammer für Vorlagen der EG" hat bis Ende 1991 5 Sitzungen abgehalten und 11 Beschlüsse im schriftlichen Verfahren gefaßt.
3. Am 14.6.1985 haben die 3 Benelux-Staaten, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland in Schengen ein Abkommen über den vollständigen Abbau der Grenzkontrollen geschlossen, dem am 19.6.1990 ein ergänzendes Abkommen folgte. Italien und dann Spanien und Portugal beschlossen, dem Abkommen beizutreten. Das EP kritisierte am 14.7.1990 und am 22.2.91, daß sowohl EP wie nationale Parlamente nicht beteiligt sind bei diesen sensiblen Bereichen, die die Handhabung des Asylrechts und der Zuerkennung des Status als Flüchtling betreffen.
4. Rechtssache C 213/89. Ein erstes Urteil vom 19.6.90, gefolgt von einem 2. am 25. Juli 1991 (RS C 221/89) verbietet dem britischen Gesetzgeber, Fischfanggesellschaften einem höheren britischen Kapitalanteil vorzuschreiben, um ausländische Konkurrenz abzuhalten.
5. Vgl. Nr. 9 vom November 1990 der Serie „Nationale Parlamente" der Generaldirektion Wissenschaft des EP mit dem Titel „Für Angelegenheiten der EG zuständige Organe der nationalen Parlamente". Eine Neuauflage ist für Dezember 1991 vorgesehen.
6. Vgl. Klaus Pöhle, Neuere Entwicklungen bei der Konferenz der europäischen Parlamentspräsidenten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1 (1986), S. 82–93 und Konferenz der europäischen Parlamentspräsidenten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (1978), S. 99–107.
7. Vgl. Nr. 4/1984 der Serie Politik der (damaligen) Generaldirektion Wissenschaft und Dokumentation des EP mit dem Titel: „Kompetenzübergang und Demokratiedefizit" sowie die Weiterführung in Nr. 4/1990 der Serie Politik der Generaldirektion Wissenschaft des EP mit dem gleichen Titel.
8. Vgl. das Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 149 Absatz 2 des EWGV) geändert aufgrund der Einheitlichen Europäischen Akte.
9. Vgl. Entschließung des EP vom 22.11.90 Bericht Martin, ABl. der EG vom 24.12.1990, S. 219 ff..
10. Diese Forderung wurde etwa zeitgleich in Le Monde und auf der ersten Konferenz der auf EG-Fragen spezialisierten Organe im November 1989 in Paris erhoben.
11. Einer Initiative des deutschen SPD-MdEP Willi Rothley folgend haben sich innerhalb von zwei Tagen 130 MdEP aus fast allen Fraktionen durch Unterschrift verpflichtet, keine außenpolitischen Verträge der EG mit Drittstaaten nach Art. 238 EWGV (Assoziationen) im EP zu ratifizieren, solange es u.a. keine Co-Decision mit dem Rat bei der EG-Gesetzgebung gebe. Vgl. VWD vom 13.6.1991.
12. Vgl. Reinhold Bocklet, „Europäisches Wahlrecht – Die Gleichheit fällt unter den Tisch", in: EG-Magazin 1/2 (1991), S. 15 ff.
13. So auf einer Vorkonferenz am 2. und 3.4.1991 in Madrid beschlossen. Das EP versucht noch, seinen Status aufzuwerten.
14. Vgl. Bericht „Europa" der Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien der Länder zu dem Thema „Europa der Regionen – Beteiligung der Länder an der interregionalen Zusammenarbeit sowie Fortentwicklung der Rechte und politischen Wirkungsmöglichkeiten der Regionen in Europa" vom 22. Mai 1990.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht – Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive

Elfriede Regelsberger

Ein den Diplomaten wie der einschlägigen Forscher-„Community" seit mehr als zwanzig Jahren vertrautes Kürzel wird es „nach Maastricht"[1] nicht mehr geben: die EPZ (Europäische Politische Zusammenarbeit). Ist damit zugleich das Ende der seit 1970 bestehenden intergouvernementalen außenpolitischen Zusammenarbeit der EG-Länder[2] besiegelt worden? Oder haben sich die Zwölf gar auf eine qualitativ neue Form für die Wahrung ihrer Identität in der internationalen Politik im Sinne einer „vergemeinschafteten" Außen- und Sicherheitspolitik verständigen können? Beide Fragen sind eindeutig mit Nein zu beantworten: Bei aufmerksamer Lektüre des umfangreichen Vertragswerks erinnern verschiedene Formulierungen in Titel V, Artikel J. an Altbekanntes aus den Berichten der Außenminister, den früheren Basisdokumenten der EPZ und dem Artikel 30 der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986. Das Ergebnis von Maastricht erscheint demnach als eine Bestätigung der fortdauernden Trennung von gemeinschaftlichen Außenbeziehungen und intergouvernementaler Zusammenarbeit der zwölf Regierungen in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik. Die neuen bzw. veränderten Textpassagen signalisieren auf den ersten Blick überwiegend allenfalls verbesserte Entscheidungsmechanismen und -strukturen, ohne den Charakter der bisherigen EPZ in Frage zu stellen. Allerdings finden sich in den Bestimmungen über die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) gleichzeitig auch Hinweise, die den Einstieg in eine neue Qualitätsstufe in Richtung einer „vergemeinschafteten" Politik[3] bedeuten könnten. Dies gilt insbesondere für die Einführung des Mehrheitsprinzips und die thematische Ausdehnung auf Verteidigungsfragen, ungeachtet der hierbei getroffenen Einschränkungen[4].

Vorgeschichte und nationale Interessenlagen

Die Anstöße[5] für eine Reform der EPZ sind weniger in ihren eigenen Schwächen begründet. Sie ergaben sich vielmehr primär aus der durch EEA und Binnenmarktprogramm erzeugten EG-internen Dynamik, dem deutschen Einigungsprozeß sowie externen Faktoren, als deren wichtigste die Umwälzungen in Osteuropa und das Drängen der amerikanischen Regierung nach größerer internationaler Verantwortung der Verbündeten zu nennen sind. Der Golfkrieg 1990/91 und der Zerfall Jugoslawiens werden ebenfalls häufig als ursächlich für ein Überdenken der EPZ angeführt. Beide Ereignisse offenbarten ohne Zweifel bekannte Defizite der Zwölfer-Diplomatie – insbesondere ihren rechtlich relativ geringen Verpflichtungscharakter, der den beteiligten Regierungen Spielraum für Alleingänge und Interpretationsmöglichkeiten des acquis politique, d.h. der von allen Beteiligten vereinbarten Grundauffassungen und Aktionen, läßt, und das Konsensprinzip. Doch das heterogene Erscheinungsbild[6] ließ keineswegs bei allen Beteiligten die Überzeugung nach substantiellen Veränderungen reifen.

Den restriktivsten Kurs steuerte die britische Regierung. Sie blieb damit ihrer traditionellen Linie treu, den intergouvernementalen Charakter der EPZ beizubehalten und lediglich pragmatische Anpassungen vorzunehmen. Diese konnten immerhin soweit gehen, das Thementableau der EPZ auch auf die Verteidigungspolitik auszudehnen[7], freilich mit dem Vorbe-

halt einer engen Verbindung zur Atlantischen Allianz. Keinen Revisionsbedarf sah man in London hingegen bei zentralen Verfahrensfragen wie dem Konsensprinzip. Wie bei früheren Debatten verfolgte die britische Regierung einen aktiv-gestaltenden Kurs, indem sie mehrere eigene Textentwürfe im Vorfeld und während der Regierungskonferenz einbrachte. Solidarisch mit der Bremserrolle Großbritanniens zeigte sich – wie auch in anderen Fragen der EPZ-Politik – insbesondere Portugal. In Lissabon begegnete man jenen Überlegungen mit größter Skepsis, die – im Falle von Mehrheitsentscheidungen in der EPZ – analog zur EG-Praxis eine Stimmenwägung gegenüber dem Prinzip „ein Land, eine Stimme" favorisierten. Die Sorge, auf diese Weise im „Konzert der Großen" marginalisiert zu werden, wird vor dem Hintergrund einer zwar formalen, jedoch nicht faktischen Gleichstellung der EPZ-Partner und ihrer Einflußmöglichkeiten verständlich. Dänemark reihte sich ebenfalls in die Gruppe der Skeptiker ein, wollte jedoch im Sinne einer Einbindungsstrategie mit Blick auf den größeren deutschen Nachbarn, aber auch aus anderen Kosten-Nutzen-Überlegungen keine Blockadeposition einnehmen.[8] Die Niederlande teilten vor allem die britischen Bedenken hinsichtlich einer engen inhaltlichen wie institutionellen Verknüpfung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsdimension mit der Atlantischen Allianz. Diese durfte allerdings nicht – französisch-deutschen Vorstellungen entsprechend – auf eine Aufwertung des Europäischen Rates als zentralem Impulsgeber und Leitungsinstanz auch gegenüber EPZ-fremden Gremien, z.B. der WEU, hinauslaufen. Das neutrale Irland bestand demgegenüber auf einer Sicherheitsklausel seiner besonderen verteidigungspolitischen Situation, die für einige Beitrittskandidaten ebenfalls bedeutsam werden könnte.[9]

Die EPZ-Mehrheit verband mit dem Ziel einer „gemeinsamen" Außen- und Sicherheitspolitik letztlich aber doch den Einstieg in ein – wenn nicht schon vergemeinschaftetes – so doch qualitativ weiterentwickeltes System.[10] Allerdings blieben seine Konturen noch längere Zeit schemenhaft. Im Vorfeld der Regierungskonferenz 1990 bemühten sich u.a. die belgische Regierung[11] und die italienische Präsidentschaft[12] um Klärungsversuche, während das deutsch-französische Tandem über die Anfang 1990 initiierte Regierungskonferenz zur Politischen Union hinaus nicht in Gang zu kommen schien. Die von den Partnern erwarteten[13] inhaltlichen Vorschläge aus Paris und Bonn ließen dagegen bis Februar 1991 auf sich warten.[14] Griechenland meldete sich ebenfalls zu Wort: im Unterschied zur Regierungszeit Papandreous unterstützte die jetzige konservative Führung eine weitreichende EPZ-Reform. Sie tat sich allerdings nicht mit eigenen umfassenden Entwürfen hervor, sondern legte Wert auf eine solidarische Haltung der übrigen EG-Staaten im Falle besonderer Anliegen eines Partners,[15] was unausgesprochen auf das griechisch-türkische Sonderverhältnis abzielte, in dieser Frontstellung jedoch von der EPZ-Mehrheit nicht akzeptiert werden konnte. Italiener und Spanier gehörten ebenfalls zu den uneingeschränkten Befürwortern eines „Qualitätssprungs". Die Regierung in Madrid unterstrich diese Haltung demonstrativ mit der Teilnahme an den von Außenminister Dumas und Genscher initiierten Beratungen im Vorfeld des Maastrichter Gipfels in Paris, die zum verständlichen Mißfallen der niederländischen Präsidentschaft außerhalb der Regierungskonferenz stattfanden. Außenminister De Michelis versuchte sich in der Endphase der Regierungskonferenz als „Brückenbauer" zwischen den deutsch-französischen und britischen Vorstellungen über Rolle und Strukturen der Europäischen Union als Verteidigungsgemeinschaft. Entgegen früherer eigener Vorschläge, die WEU auch institutionell in der Zwölfer-Union aufgehen zu lassen[16], verbündete sich der italienische Außenminister mit seinem britischen Kollegen und betonte nunmehr die WEU als in-

stitutionellen Arm der Europäischen Union. Zugleich teilte er offensichtlich die auch von amerikanischer Seite mehrfach geäußerte Sorge, die verteidigungspolitischen Anstrengungen der Europäer würden zu einem Gewichtsverlust der Allianz führen und bedürften daher zumindest einer engen institutionellen Anbindung an das Bündnis.

EG-Kommission[17] und Europäisches Parlament[18] beteiligten sich mit einigen Überlegungen an der EPZ-Reformdebatte. Diese waren – denkt man etwa an den Vorschlag der Brüsseler Behörde, die Beistandsverpflichtung des WEU-Vertrages auf die EG-Mitglieder zu übertragen oder die Wünsche des EP nach einer vorherigen Zustimmungspflicht zu den grundlegenden Inhalten der GASP – in der Sache am weitestreichenden und stießen infolgedessen auf erhebliche Widerstände im Kreis der Zwölf. Beide Akteure konnten das Ergebnis der Debatte aufgrund ihrer besonderen Stellung als EG-Organe in einem von den Mitgliedstaaten dominierten Verhandlungsprozeß, aber auch aufgrund der geringen Realisierungschancen ihrer weitreichenden Vorschläge nicht maßgeblich mitgestalten.

Die EPZ/GASP-spezifischen Beratungen der Regierungskonferenz waren dadurch gekennzeichnet, daß zu Beginn ein Thementableau existierte, das praktisch alle Bereiche abdeckte und auch Optionen beträchtlicher Reichweite enthielt (z.B. bezüglich einheitlicher EG/EPZ-Entscheidungsstrukturen und des Mehrheitsprinzips).[19] Je näher dann das mit dem Europäischen Rat von Maastricht verbundene Ende der Regierungskonferenz rückte, desto mehr schrumpften die Formulierungsvorschläge in Richtung Minimalreform. Das Entgegenkommen gegenüber den Anhängern eines restriktiven Kurses hatte seinen Preis; doch könnten nicht auch Verhandlungsteilnehmer aus dem prinzipiell reformfreudigeren Lager vor den Folgen einer Art „vergemeinschafteter" Außen- und Sicherheitspolitik zurückgeschreckt haben, als deren Konturen sich deutlicher abzeichneten? Beamte und Außenminister konnten sich insbesondere in zwei Problembereichen – der Frage von Mehrheitsentscheidungen und der Definition der europäischen Identität in Fragen der Verteidigungspolitik/Verteidigung sowie hinsichtlich der Beziehungen von Europäischer Union/WEU und Atlantischer Allianz – nicht einig werden. Diese wurden zur Chefsache für Maastricht deklariert, wo über die endgültigen Formulierungen heftig gerungen wurde – wie ein Vergleich zwischen dem für den Europäischen Rat vorbereiteten Präsidentschaftspapier und dem verabschiedeten Vertragstext belegt.

Die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Detail

Ihr Inhalt erschließt sich zunächst aus Titel V, Artikel J des Vertrages über die Europäische Union. Wesentlich zum Verständnis dieser elf Artikel sind jedoch auch die fünf von der Regierungskonferenz beschlossenen bzw. von ihr zur Kenntnis genommenen Erklärungen[20] sowie einzelne Vertragsartikel, insbesondere in den Gemeinsamen Bestimmungen des Titels I[21], der Bestimmungen zu Änderungen des EWG-Vertrages[22] sowie in den Schlußbestimmungen. Dort ist insbesondere Artikel P, 2 zu beachten, der bestimmt, daß der jetzt gültige EPZ-Vertrag in Form des Titels III der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 durch die neuen Vertragsbestimmungen aufgehoben wird.

Ziele der GASP und Verpflichtungscharakter für die Mitgliedstaaten

Bereits die Systematik des Vertragswerks bestätigt die Fortexistenz des dualen Systems von

EG-Außenbeziehungen und einer zwischen den Regierungen abgestimmten Außen- und Sicherheitspolitik. Der erstmals von allen Vertragsparteien akzeptierte Begriff „gemeinsame" Außen- und Sicherheitspolitik ist deshalb nicht bedeutungsgleich mit den Begriffen einer „Gemeinsamen" Agrarpolitik oder „Gemeinsamen" Handelspolitik im Sinne einer vergemeinschafteten Materie. Die Einführung des Begriffs kann aber immerhin als Ausdruck einer gewachsenen Solidargemeinschaft verstanden werden. Dennoch ist er nicht identisch mit „einheitlich". Auch neben der auf wesentliche gemeinsame Interessen gegründeten GASP wird es künftig eine einzelstaatliche Außenpolitik der EG-Länder geben.

Wie schon in Artikel 30, 1 EEA bestimmt, ist die Mitgliedschaft in der GASP an die Zugehörigkeit zur EG bzw. künftig zur Europäischen Union gebunden. Damit werden Überlegungen[23] zumindest vorläufig gegenstandslos, die mit Blick und den relativ geringen wirtschaftlichen Entwicklungsstand einerseits, dem Erfordernis politischer und sicherheitspolitischer Einbindung der zentraleuropäischen Staaten andererseits, auf unterschiedliche Teilmitgliedschaften dieser Länder in EG und GASP abzielen.

Anders als die EPZ-Bestimmungen enthält Artikel J.1 eine ausführliche Zieldefinition der GASP. Diese nimmt in einer für solche Rahmendaten typischen allgemeinen Form Bezug auf die Wahrung der gemeinsamen Werte, wobei der Unterstützung demokratischer und rechtstaatlicher Verhältnisse sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten besonderes Augenmerk gilt, sowie das Geltendmachen „grundlegender" Interessen einschließlich solcher sicherheitspolitischer Natur. Damit sollen die internationale Zusammenarbeit und der Weltfrieden entsprechend der UN-Charta und den KSZE-Vereinbarungen gefördert werden. Alle Vertragsparteien verpflichten sich zu aktiver und vorbehaltloser Unterstützung dieser Ziele „im Geiste der Loyalität und gegenseitigen Solidarität" (Artikel J.1,4). Wenngleich wie auch schon bisher im neuen Vertrag keine Sanktionsmöglichkeiten im Falle einer Mißachtung der Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten vorgesehen sind, zeichnet sich Artikel J.1 durch klarere und in der Sache verbindlichere Formulierungen aus. Er unterscheidet sich damit deutlich von den alten Artikeln 30,1 und 30,2 EEA, wo lediglich von einem Bemühen der Mitgliedstaaten um eine gemeinsame Politik die Rede war. Neu ist auch eine ausdrücklich verankerte Verantwortung des Rates, für die Einhaltung dieser Grundsätze zu sorgen (Art. J.1,4). Diese ist als politisch-moralische Kontrollinstanz zu verstehen und wird – dem bisherigen Stil der EPZ folgend – eher leise und hinter verschlossenen Türen agieren, was den Erfolg des Disziplinierungsinstruments nicht notwendigerweise reduziert.

Artikel J.2,3 bekräftigt den Willen der Zwölf, ihre gemeinsamen Positionen auch in internationalen Organisationen und bei internationalen Konferenzen darzustellen. Diese Wiederholung bereits bestehender Grundsätze[24] wurde jedoch gekoppelt mit einer ausdrücklichen Verpflichtung zu einem ständigen Informationsaustausch aller Zwölf über die Beratungen in internationalen Organisationen und Konferenzen, in denen nicht alle EG-Länder vertreten sind (Artikel J.5,4). Ausdrücklich genannt wird in diesem Zusammenhang der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Neben der genannten Berichtspflicht haben sich die Zwölf darüber hinaus auf eine Abstimmung der im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten verständigt. Großbritannien und Frankreich verpflichten sich ferner als Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates „unbeschadet ihre Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen", für die gemeinsamen Belange der Zwölf einzutreten (Artikel J.5,4). Mit dieser Bestimmung ist es gelungen, ein seit Jahren in der EPZ-Praxis erkanntes Defizit zu beheben oder zumindest abzuschwächen. In den zurückliegenden Jahren gab es bereits einen erfreulichen

Trend, daß die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates im Kreis der Zwölf gelegentlich auf ihren Sonderstatus verzichteten und die EPZ-Dimension berücksichtigten. Wie allerdings die kürzliche Initiative des britischen Premierministers Major, eine Sitzung des Sicherheitsrates auf der Ebene der Regierungschefs einzuberufen, um über eine Reform des Gremiums nachzudenken, deutlich machte, ist ein Handeln am EPZ-Rahmen vorbei gegenwärtig und wohl auch in Zukunft nicht gänzlich ausgeschlossen. Entscheidend für die Integrationsbereitschaft oder Sonderrolle wird auch in Zukunft der „Sozialisationsgrad" der beteiligten Regierungsvertreter sein. Er ist zumindest in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik auf der Ebene der europäischen Regierungschefs ohne Zweifel noch nicht in dem Maße vorhanden wie auf der Ebene der Außenminister und ihrer Diplomaten. Für diesen wie für alle anderen Fälle von Fehlverhalten und damit der Verletzung von Vertragsbestimmungen gilt der in Artikel 31 EEA festgelegte Grundsatz weiterhin, daß sich die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs nicht auf die GASP-Bestimmungen erstreckt (Titel VII, Artikel L).

Thematische Reichweite, einschließlich Verteidigung

Eine der bemerkenswertesten Änderungen der GASP-Bestimmungen ist die künftig umfassende Zuständigkeit für Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, militärische Aspekte eingeschlossen (Artikel J.4). Damit ist die sich in der EPZ-Praxis immer mehr als künstlich erweisende Trennung sicherheitsrelevanter Materien aufgehoben. Die Definition einer eigenen europäischen Verteidigungspolitik hat ausdrücklich Prozeßcharakter. Sie kann „zu gegebener Zeit" zu einer gemeinsamen Verteidigung führen – die aus deutsch-französischer Sicht unverzichtbare Perspektive, die – sofern sie institutionell mit der Europäischen Union verknüpft wird – nicht nur auf britische Vorbehalte stößt. Ausdrücklich vertraglich verankert ist die inhaltliche Übereinstimmung von GASP mit der im Rahmen der Atlantischen Allianz beschlossenen Politik (Art. J.4,4). Im Verhältnis von GASP und bilateraler Verteidigungskooperation einzelner EG-Länder sind Fortschritte der letzteren zulässig, soweit sie den GASP-Zielsetzungen nicht zuwiderlaufen.

Mit Rücksicht auf die irische Neutralität berührt Art. J.4 nicht den „besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten". Dieser in Maastricht offensichtlich auf irisches Drängen hin nochmals eindeutiger formulierte Passus dürfte von den neutralen Beitrittskandidaten mit besonderem Interesse zur Kenntnis genommen werden. Die in ihm steckenden Blockademöglichkeiten werden sich wohl in absehbarer Zeit noch nicht entfalten, da zwischen der thematischen Einbeziehung der Verteidigungspolitik in die GASP und ihren institutionellen Verankerungen eine deutliche Trennlinie gezogen wurde. Entscheidungen und Aktionen mit verteidigungspolitischen Folgen, ihre Ausarbeitung und Durchführung, sind ausdrücklich Sache der Westeuropäischen Union (Artikel J.4,2). Sie wird zwar als „integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union" eingestuft, bleibt jedoch auf alle Fälle bis zum Auslaufen des WEU-Vertrages im Jahr 1998 ein separates institutionelles Gefüge. Die ursprünglich von einigen Mitgliedstaaten erwogene enge Verknüpfung von Europäischem Rat und WEU im Sinne einer Entwicklung von Leitlinien der Staats- und Regierungschefs für die WEU-Gremien erwies sich als nicht konsensfähig. In sehr allgemeiner Form kann die Europäische Union die WEU nunmehr lediglich „ersuchen", die Inhalte einer europäischen Verteidigungspolitik zu erarbeiten und umzusetzen. Um die letztlich von allen Mitgliedstaaten geforderte enge Verbindung von Europäischer

Union und Atlantischer Allianz herzustellen sowie die operationelle Basis von Europäischer Union und WEU zu schaffen, wurden in Maastricht eine Reihe institutioneller und verfahrensmäßiger Einzelheiten beschlossen bzw. in Aussicht gestellt. Sie sind zum Teil in der der Regierungskonferenz zur Kenntnis gebrachten Erklärung der WEU-Staaten enthalten und betreffen u.a. Maßnahmen hinsichtlich einer Harmonisierung der Präsidentschaften von GASP und WEU, der Verlegung des Sitzes von WEU-Rat und Generalsekretariat nach Brüssel. Eine Reihe von Fragen, etwa die der Vertretung im ständigen WEU-Rat (Botschafter der Mitgliedstaaten bei der NATO, Ständige Vertreter bei der EG oder wie offensichtlich im Falle Belgiens ein Beamter direkt aus dem Außenministerium) sind noch klärungsbedürftig.[25] Als Folge der in Maastricht beschlossenen Arbeitsteilung von Europäischer Union und WEU sowie daraus entstehenden Rückwirkungen auf die Allianz beschlossen die WEU-Staaten Vorkehrungen, die Noch-Nicht-Mitglieder Dänemark, Griechenland und Irland im Kreis der Zwölf zu einem Beitritt aufzufordern bzw. im Falle Irland einen Beobachterstatus einzuräumen. Den NATO-Partnern Norwegen, Türkei und Island wird angeboten, sich an die WEU zu assoziieren.[26] Nach dem Willen der WEU-Staaten sollen diese Vorschläge bereits bis zum 31. 12. 1992, also dem in Aussicht genommenen Datum für das Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union, in die Tat umgesetzt sein. Nimmt man den in den genannten Bestimmungen und Vorschlägen zum Ausdruck kommenden Bedeutungszuwachs für die WEU, so ist gegenwärtig kaum vorstellbar, daß sie Ende dieses Jahrzehnts institutionell in der Europäischen Union aufgehen könnte. Die jetzt getroffene Aufgabenwahrnehmung dürfte sich im Gegenteil als gangbarer Weg für die Aufnahme der neutralen Beitrittskandidaten Österreich und Schweden erweisen.

Verfahrensfragen: Konsenserfordernis und Mehrheitsabstimmung

Die neben der Verteidigungsdimension zweite wesentliche Neuerung enthält Artikel J.3 der GASP-Bestimmungen. Dort bekennen sich die Vertragsparteien erstmals zur Einführung von Mehrheitsentscheidungen. Allerdings wird der Wert dieses sowohl unter dem Gesichtspunkt effizienter interner Entscheidungsstrukturen als auch hinsichtlich der internationalen Handlungsfähigkeit unerläßlichen Grundsatzes durch seine konkrete Ausgestaltung erheblich eingeschränkt. Mehrheitsentscheidungen sind – außer in GASP-internen Verfahrensfragen – lediglich bei der Durchführung Gemeinsamer Aktionen vorgesehen. Der bis Maastricht diskutierte Wortlaut ging davon aus, daß die Einzelheiten bei der Durchführung einer Gemeinsamen Aktion prinzipiell mit Mehrheit entschieden werden sollten. Diese für Großbritannien nicht akzeptable Generalklausel wurde daraufhin so umformuliert, daß der Rat in jedem Stadium des Verlaufs der Aktion bestimmt, ob eine Einzelentscheidung mit qualifizierter Mehrheit (d.h. 54 Stimmen und 8 Mitgliedstaaten analog zu Artikel 148, 2 des Vertrages zur Gründung der EG) getroffen werden soll.

Wie die Erfahrungen mit der EG-Umweltpolitik gezeigt haben, neigen die Mitgliedstaaten zu einer restriktiven Anwendung solcher Bestimmungen in der Praxis. Dies dürfte auch in der GASP dazu führen, daß das „Risiko" einer qualifizierten Mehrheit erst nach zahlreichen Konsenssicherungen einer Gemeinsamen Aktion eingegangen wird und bereits in einer frühen Diskussionsphase eine Debatte über alle möglichen Aspekte eines Problembereichs einschließlich aller Blockademöglichkeiten geführt wird, die sich infolgedessen langwierig gestalten könnte.

Die Chancen für Mehrheitsbeschlüsse in der Praxis haben die Zwölf ferner dadurch erheblich reduziert, daß nicht jede Gemeinsame Aktion per se dem Prinzip unterliegt, sondern nur solche bestimmten thematischen Inhalts. Als einschlägige, weil durch „wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten" definierte Bereiche gelten gegenwärtig: KSZE-Prozeß, Politik der Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa einschließlich vertrauensbildender Maßnahmen; Fragen der Nichtverbreitung von Kernwaffen; wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit im besonderen Kontrolle des Transfers von Rüstungstechnologie in Drittstaaten und Kontrolle von Waffenexporten.[27] Diese in starkem Maße auf sicherheitsrelevante Bereiche abstellende Liste ist das wenig überzeugende Zufallsprodukt verschiedener Vorüberlegungen,[28] zentrale Politikbereiche aus der Gesamtbreite der EPZ-Tagesordnung zu identifizieren und als prioritäre Handlungsfelder operationalisierbar zu machen. Manche kritisierten – nicht zu Unrecht – daß Materien wie „die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den Ländern Mittel- und Südosteuropas" oder jene zu den Staaten des Mittelmeerraumes und des Nahen Ostens auch gemeinschaftsrelevante Aspekte enthielten und sahen in einer Zuordnung zur GASP die Gefahr eines Eindringens in EG-Kompetenzen. Andere hegten Zweifel, ob die Themenauswahl – etwa mit Blick auf das transatlantische Verhältnis oder die Politik der Zwölf in den Vereinten Nationen – geeignet war, gerade in zuweilen unvorhersehbaren Krisensituationen irgendwo in der Welt eine raschere und geschlossenere Reaktion der Zwölf zu erzeugen. Schließlich konnte eingewandt werden, daß die Konsensfindung gerade sicherheitspolitischer Themen nicht selten schwierig ist und zum Teil nur brüchige gemeinsame Grundauffassungen bestehen. Angesichts dieses Problemhaushalts bleibt nur zu hoffen, daß der vom Europäischen Rat für seine Sitzung in Lissabon im Juni 1992 in Auftrag gegebene Bericht die genannte Themenliste insbesondere in bezug auf bestimmte Länder oder Ländergruppen erweitert und mit Substanz anreichert oder – wie manche hoffen – die diversen Listen als unbrauchbar zugunsten einer der jeweiligen Situation angepaßten Themenwahl endgültig „schubladisiert" werden.

Schließlich besteht noch Klärungsbedarf über die Natur der Gemeinsamen Aktionen. Hierbei dürfte es sich nur um das der EPZ auch jetzt schon zur Verfügung stehende diplomatische Instrumentarium in Form von Demarchen, Erkundungsmissionen, der Entsendung von Beobachtern usw. handeln. In der EG-Zuständigkeit liegende Maßnahmen – etwa Handelssanktionen, die Gewährung von finanzieller Hilfe usw. – müßten davon unberührt bleiben. Dies entspräche zumindest der bisher gültigen und gerade von EG-Vertretern bei strittigen EPZ-Fragen wiederholt vorgebrachten Zuständigkeitsverteilung. Allerdings läßt der neue Art. 228a EG-Vertrag eine andere Interpretation zu. Er bindet die Einflußnahme auf die Wirtschaftsbeziehungen der Union zu einem Drittstaat im Sinne von Sanktionen ausdrücklich an einen in der GASP vorweg definierten gemeinsamen Standpunkt oder eine Gemeinsame Aktion. Damit wird ein Hierarchieverhältnis zugunsten von GASP-Beschlüssen hergestellt, das die diesbezügliche Gemeinschaftszuständigkeit zu einem Formalakt herabstufen dürfte.

Sollte es trotz aller genannten Einschränkungen dennoch zu einer Gemeinsamen Aktion kommen, so ist diese für nationale Stellungnahmen und Verhaltensweisen der Mitgliedstaaten jetzt ausdrücklich bindend. Allerdings sieht Artikel J.3,7 bei Vorliegen „größerer Schwierigkeiten" eines Vertragspartners im Falle der Durchführung einer Gemeinsamen Aktion Austrittsmöglichkeiten vor. Diese können allerdings nicht allein von dem betreffenden Staat unternommen werden; er hat hiermit vielmehr den Rat zu befassen, der „nach angemessenen Lösungen" sucht.

Hat also die prinzipiell als positiv zu bewertende Einigung auf Mehrheitsentscheidungen wenig Aussicht auf eine Realisierungschance und kaum geeignete Voraussetzungen, das Profil der Zwölf gerade in zuweilen schwer vorhersehbaren Krisensituationen zu verbessern, so eröffnet eine in Maastricht verabschiedete Erklärung[29] die Absicht der Zwölf, bei einstimmigen Entscheidungen den Konsens dann „so weit wie möglich" nicht zu blockieren, wenn im Kreis der Zwölf bereits eine qualifizierte Mehrheit für eine gemeinsame Entscheidung besteht. Dieser seit der Einheitlichen Europäischen Akte zum acquis politique gehörende Grundsatz, der damals wegen verschiedener Bedenken im EPZ-Kreis in Form eines veröffentlichten Textes nicht zustande kam, hat zwar keine rechtliche Bindungskraft. Dennoch kann er politisch-moralischen Druck erzeugen, der ein rascheres Aufeinanderzubewegen verschiedener Meinungen fördern dürfte.

Mit der EG-Realität vertrauten Beobachtern mag das Ringen der Zwölf um das Mehrheitsprinzip schwer verständlich sein, werden doch dort Entscheidungen mit weit größeren Folgen für den einzelnen Mitgliedstaat und stärkeren Durchgriffsmöglichkeiten auf die Politik der nationalen Ebene getroffen, als dies etwa eine Stellungnahme der Zwölf zu Haiti oder der Polisario vermag. Für das Selbstverständnis von Außenpolitik und ihren Diplomaten scheint die Abkehr vom Konsensprinzip demgegenüber einen tiefgreifenden Wandel einzuläuten.

Institutionelle Anpassungen

Nur bedingt ist es der Regierungskonferenz gelungen, das immer wieder geforderte einheitliche Entscheidungszentrum zu installieren. Bestätigt wurde die Rolle des Europäischen Rates als oberste Leitungsinstanz für die verschiedenen Aufgabenbereiche von EG und intergouvernementaler Zusammenarbeit im Rahmen der GASP und jener von Justiz und inneren Angelegenheiten.[30]

Die institutionell bedeutsamste Neuerung in Richtung auf einheitlichere Entscheidungsstrukturen ist in der künftigen Fusion von Außenministertreffen und Rat zu sehen (Artikel J.8,2). Damit wird nicht nur eine seit Beginn der neunziger Jahre bereits bestehende Praxis bestätigt; die auf den Rat übergegangene Verantwortung ist unter dem Gesichtspunkt bemerkenswert, daß es sich hierbei um ein EG-Organ handelt. Es vereinigt zwar künftig die bisher schon in Personalunion für EPZ und Rats-Materie zuständigen Außenminister. Dennoch könnte die neue Aufgabenzuweisung an den Rat auch als Ausdruck einer deutlicher werdenden EG-Sogwirkung auf intergouvernementale Strukturen verstanden werden, die weitere Vergemeinschaftungstendenzen erzeugt.

Unter eher praktischen Gesichtspunkten ist ein Zuwachs an interner Entscheidungseffizienz vor allem davon zu erwarten, daß die bisher noch im jeweiligen Präsidentschaftsland stattfindenden formalen EPZ-Außenministertreffen nach Inkrafttreten des Vertrages in den Sitzungen des Rates aufgehen. Lediglich die informellen, EPZ/GASP wie Gemeinschaftsmaterie einschließenden, Sitzungen (sogenannte Gymnich-Treffen) dürften auch künftig an anderen Orten als Brüssel und Luxemburg stattfinden. Allerdings hat sich der Fusionstrend auf der Arbeitsebene nicht fortgesetzt; vielmehr könnte dort das Nebeneinander zwischen dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV), der für den Rat gemäß Art. 151 EG-Vertrag zuständigen Vorbereitungsinstanz, und dem Politischen Komitee der EPZ/GASP zu Kompetenzüberschneidungen und ineffizienten Entscheidungsabläufen führen. Entgegen früheren

Vorschlägen während der Regierungskonferenz tritt der Ausschuß der Ständigen Vertreter zwar nicht an die Stelle des Politischen Komitees, des jetzigen „Herzstücks" der EPZ. Dennoch bleibt er gemäß Art. 151 EG-Vertrag für die Vorbereitung der Ratstagungen verantwortlich. Dies beinhaltet u. a. die Erstellung der Tagesordnung, eine durchaus in bezug auf EG- und GASP-Materie inhaltlich gestaltungsfähige Zuständigkeit. Artikel J.8,5 bestätigt demgegenüber gleichzeitig die Fortexistenz des Politischen Komitees. Es ist auch in Zukunft maßgeblich entweder auf Ersuchen des Rates oder kraft eigener Initiative an der Festlegung des acquis politique beteiligt und überwacht die Umsetzung der Beschlüsse auf den anderen GASP-Ebenen. Wie die Zuarbeit von Politischen Direktoren und Ständigen Vertretern für den Rat im Detail aussehen soll, wie kontraproduktiver Doppelarbeit und Konkurrenz begegnet werden soll, blieb in Maastricht offen. Die Regierungskonferenz beließ es dabei, einen entsprechenden Prüfungsauftrag an die betroffenen Gremien weiterzugeben.[31] Gleiches gilt für die im Prinzip seit längerem nicht mehr umstrittene Eingliederung des EPZ-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates. Erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen jedoch nach wie vor über die Einzelheiten einer solchen Annäherung etwa in bezug auf Herkunft und Status der Beamten, der Beibehaltung des Rotationsprinzips, einer Ausweitung des Personals und des Verhältnisses zwischen dem Generalsekretär des Rates und dem jetzigen Leiter des EPZ-Sekretariats.

Für die EG-Kommission bringt der Unionsvertrag (Artikel J.8,3; Artikel J.9 sowie Titel I, Artikel C) überwiegend eine Bestätigung ihrer in der EPZ-Praxis bisher akzeptierten Aktionsmöglichkeiten, allerdings mit rechtlichem Garantiewert. Dazu gehört insbesondere ihre Verantwortung – zusammen mit dem Rat[32] – für die Kohärenz von EPZ/GASP und der Gemeinschaftspolitik und eine umfassende Präsenz zusammen mit der Präsidentschaft bei der Wahrnehmung von Außenkontakten. Wenngleich vertraglich und insofern in seiner Rechtsqualität neu, so doch nicht in der Sache, verfügt die Kommission für Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik über ein den Mitgliedstaaten vergleichbares Initiativrecht, nicht jedoch über das ihr im EG-Bereich zustehende Initiativmonopol. Neu und für manchen EPZ-Beobachter überraschend, da bisher als Vorrecht der Präsidentschaft eingestuft, ist eine Berichtspflicht der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament (Artikel J.7), deren praktische Ausgestaltung im Verhältnis zu der beibehaltenen Rolle der Präsidentschaft gegenüber dem EP weiterer Klärung bedarf.

Für die Abgeordneten selbst bringt der Unionsvertrag nicht die von ihnen gewünschten stärkeren Beteiligungsrechte insbesondere in bezug auf eine Vorabkonsultation und Mitsprache bei der inhaltlichen Festlegung von GASP-Positionen. Artikel J.7 bestätigt vielmehr die seit Jahren geübte Praxis von ex-post-Anhörung und Fragerecht. Gegenüber Artikel 30,4 EEA, wo zumindest formal von einer „engen Beteiligung" des EP die Rede war, sind die neuen Bestimmungen allgemeiner formuliert. Das auf den ersten Blick neu erscheinende Recht, Empfehlungen an den Rat zu Fragen der GASP zu richten, besagt in der Sache nicht mehr als die frühere Verpflichtung, die Auffassungen des EP in der EPZ „gebührend" zu berücksichtigen.[33] Allerdings hat das EP über seine in Maastricht verabschiedeten, erweiterten Zustimmungsrechte beim Abschluß von Gemeinschaftsabkommen mit Dritten (Art. 228 EG-Vertrag) beachtliche indirekte Zugriffsmöglichkeiten auf die Politik der Zwölf, und zwar um so mehr, je stärker diese mit EG-Instrumenten gekoppelt wird.

Ausblick: Der politische Wille bestimmt über Erfolg oder Mißerfolg der GASP

Die Vertragsbestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sind als

Kompromißformeln notwendigerweise vage und in verschiedene Richtungen interpretationsfähig. Dort, wo eine detaillierte Einigung nicht möglich schien, wurden Entscheidungen vertagt bzw. zur Weiterbehandlung an die EPZ-Gremien überwiesen. Wie auch andere Abschnitte des Vertrages enthält Titel V in den Artikeln J.4,6 und J.10 eine Revisionsklausel. Das als Zieldatum angegebene Jahr 1996 weist auf eine sehr begrenzte Geltungsdauer der neuen Bestimmungen hin. Sie kann von den Verfechtern weiterer Integrationsschritte genutzt werden, um die jetzt gestellten Weichen fortzuführen. Großbritannien als Gegner weiterer Fortschritte könnte alles daran setzen, die mit der GASP gesetzte zweite (intergouvernementale) Säule der Europäischen Union zu zementieren, wobei rasche Entscheidungen über die beitrittswilligen EFTA-Staaten als zusätzliche Blockademöglichkeiten genutzt werden dürften.

Erfolg oder Mißerfolg der GASP in der bevorstehenden Übergangszeit hängen im höchsten Maße vom politischen Willen der beteiligten Regierungen ab. An ihnen liegt es im wesentlichen, die überwiegend als Entscheidungsmechanismen konzipierten Vertragsartikel mit Leben zu erfüllen. Seit Maastricht zu beobachtende Verhaltensmuster geben derzeit jedoch eher zu Pessimismus Anlaß. EPZ-Beteiligte bestätigen, daß das in Maastricht erzielte Ergebnis nach Meinung der Betroffenen Höchstleistungen an Verhandlungsbereitschaft und Kompromißfähigkeit gefordert hat. Diese seien allerdings zeitlich nicht unbegrenzt möglich, so daß jetzt eine Rückkehr zum bisherigen Alltagsverhalten stattfinde, mit den bekannten Schwächen im Binnenleben der EPZ und ihrer Außendarstellung.

Optimisten mögen – gerade bei sachgerechter Umsetzung der neuen Bestimmungen – auf eine weitere Annäherung der Säulen und auf neue Integrationsschübe für die GASP hoffen. Dennoch bleibt auch bei ihnen die bange Frage, ob der jetzt verbesserte Apparat die künftige Union zu einer raschen Positionsbestimmung und daraus folgenden Aktionen befähigt, die mit Blick auf Tragweite und Geschwindigkeit des Wandels in Gesamteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion einen qualitativ anderen Charakter im Sinne einer ordnungspolitischen Aufgabenwahrnehmung tragen und insofern weit über die Natur bisheriger Positionsbestimmungen des acquis politique hinausgehen.

Anmerkungen

1. Zur Bewertung des Maastrichter Unionvertrags siehe: Wolfgang Wessels, Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeittrends, in: integration 1 (1992) S. 2-16; Otto Schmuck, Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union, in: Europa-Archiv, 4 (1992) S. 97-106.
2. Zur Geschichte und Entwicklung der EPZ: Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa? Bonn 1989. Philippe de Schoutheete, La coopération politique européene, 2. Auflage Brüssel 1986 sowie die Kapitel zur EPZ in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1980ff., Bonn 1981ff.
3. Zu den beiden Grundoptionen im Vorfeld der Regierungskonferenz im einzelnen vgl.: Elfriede Regelsberger, Von der politischen Zusammenarbeit für Vergemeinschaftung: Reformvorschläge für die EPZ, in: integration 4 (1990), S.179-191.
4. Siehe im folgenden die Ausführungen zu den Art. J.3 und J.4.
5. Ausführlicher: Philippe de Schoutheete, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in der Politischen Union: Machtzuwachs und politische Verantwortung, in: integration 1 (1991), Seite 3-8, hier: S. 3.
6. Vgl. hierzu: Elfriede Regelsberger, Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 1990/91, Bonn 1991, S. 221-229, hier: S. 223ff.
7. Vgl. den britischen Vertragsentwurf von Februar 1991, Agence Europe v. 19.2.1991.

8. Vgl. die dänischen Vorschläge in Agence Europe v. 21.3.1991.
9. Vgl. Art. J.4.4.
10. Vgl. etwa die Leitlinien des Europäischen Rates von Dublin, 25/26.6.1990, in: Agence Europe 27.6.1990.
11. Vgl. das belgische Memorandum in: Agence Europe 29.3.1990.
12. Vgl. das informelle Treffen der Außenminister am 6./7.10.1990 in: Asolo, Agence Europe v. 8./9.10.1991.
13. de Schoutheete 1991, a.a.O., S. 6.
14. Text in Agence Europe v. 21.2.1991. Vgl. auch den Mitterrand-Kohl-Brief v. 14.10.1991, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 117 v. 18.10.1991, S. 929-931.
15. Einzelheiten zum griechischen Papier in: Agence Europe v. 24.5.1990.
16. Agence Europe v. 8./9.10.1990.
17. Vgl. Stellungnahme Kom (90) 600 endg., v. 23.10.1990; sowie das „Arbeitsdokument" vom März 1991, Agence Europe v. 7.3.1991.
18. Vgl. u. a. Entschließung zum Martin-Bericht v. 11.7.1990 Dok. A3-166/90 und zum Pötterings-Bericht v. 10.6.1991. Dok A3-107/91.
19. So etwa noch das Papier der luxemburgischen Präsidentschaft vom 18.6.1991, Agence Europe v. 5.7.1991.
20. Erklärung zu den Abstimmungen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; Erklärung zu den praktischen Einzelheiten im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; Erklärung zum Gebrauch der Sprachen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; Erklärung der Mitgliedstaaten der WEU zur Rolle der Westeuropäischen Union und zu ihren Beziehungen zur Europäischen Union und zur Atlantischen Allianz; Erklärung der Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union (hinsichtlich der Einbeziehung weiterer Staaten in die WEU); Sämtliche Erklärungen sowie der Vertrag über die Europäische Union sind abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 16 v. 12.2.1992.
21. Etwa hinsichtlich des Kohärenzgebotes (Artikel D).
22. Etwa hinsichtlich des diplomatischen und konsularischen Schutzes der Unionsbürger (Artikel 8 d) oder des Wirtschaftsverkehrs einschließlich des Abschlusses von Abkommen der Union mit einem Drittstaat (Artikel 228, 228a).
23. Wie sie unlängst in Kreisen der EG-Kommission und im Deutschen Bundestag geäußert wurden, vgl. EG-Informationen 8 (1991), S. 1.
24. Vgl. Artikel 30,7 EEA.
25. Zur Gesamtproblematik von Europäischer Union, WEU und NATO siehe: Peter Schmidt: Konkurrenten oder Partner? NATO, WEU, EG und die Bemühungen um eine Reorganisation der Sicherheitspolitik in Westeuropa, Ebenhausen 1991.
26. Text der Erklärung abgedruckt in Bulletin a.a.O., Seite 184.
27. Erklärung des Europäischen Rates von Maastricht. Sie gehört nicht zu den im Anhang des Vertrags über die Europäische Union aufgelisteten Erklärungen, ist also lediglich als politische Absicht der Zwölf zu verstehen und kann im Falle von Streitigkeiten über die Auslegung der GASP-Vertragsbestimmungen nicht als verbindliche Interpretationshilfe herangezogen werden.
28. Vgl. das belgische Memorandum 1990 und die Mitterrand-Kohl-Vorschläge v. 14.10.1991, Bulletin, a.a.O., S. 930.
29. Text der Erklärung zu den Abstimmungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abgedruckt im Anhang zum Vertrag über die Europäische Union, Bulletin a.a.O., S.182.
30. Titel I, Artikel D und Titel V, Artikel J.8,1.
31. Vgl. Erklärung zu den praktischen Einzelheiten im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Anhang zum Vertrag über die Europäische Union. Bulletin a.a.O., S. 182.
32. In Artikel 30,5 EEA lag die Verantwortung bei Präsidentschaft und Kommission.
33. Artikel 30,4 EEA.

Föderalismus in der postindustriellen Gesellschaft

Francesco Rossolillo

Die Zentralisierung

Eines der schlimmsten Übel, die unsere heutige Welt heimsuchen, ist die Zentralisierung, d.h. die Tendenz zur Akkumulierung von Ressourcen und Funktionen in „privilegierten" Regionen. Diese spielen ihre dominierende Rolle gegenüber dem Rest des Territoriums aus, das zur Verarmung verdammt ist und nur noch eine untergeordnete Rolle spielen darf. Die unaufhörlich wachsende Interdependenz macht die Folgen dieser Ungleichgewichte immer unerträglicher. Der rasche Informationsfluß und die Entwicklung der Massenkommunikationsmittel lassen die Bilder vom Reichtum und der damit einhergehenden Lebensweise auch in die benachteiligten armen Regionen gelangen, wecken Bedürfnisse und machen das Bewußtsein der Armen, diese nie befriedigen zu können, immer schmerzlicher. Daher rührt der Drang der Armen in die reichen Regionen, beseelt von der – häufig illusorischen – Hoffnung, ihren Lebensstil radikal ändern zu können. Auf diese Weise spitzen sich die territorialen Ungleichgewichte zu, entwickeln ihre eigene Dynamik und erlangen in einigen Regionen der Erde katastrophale und scheinbar irreversible Ausmaße.

Die entscheidende Trennungslinie in der Welt ist heute zwar die zwischen dem reichen Norden und dem unterentwickelten Süden. Doch das Phänomen einer Polarisierung zwischen einem reichen, vor lauter Bewegung und Leben berstenden Zentrum und einer verarmten und vernachlässigten Peripherie ist auf allen Ebenen anzutreffen. Typisch für Westeuropa ist eine enorme Konzentration von Ressourcen und Funktionen in dem Dreieck zwischen Paris, London und dem Ruhrgebiet, während die Randgebiete im Süden, im Norden und im Westen mehr und mehr ausbluten, wirtschaftlich genauso wie kulturell. Auf nationaler Ebene hat in Ländern wie Frankreich die imperialistische Dominanz der Hauptstadt und ihrer Region den Rest des Territoriums auf den Status einer inländischen Kolonie reduziert. Regional betrachtet üben Städte wie Mailand oder Neapel, die sich wie Ölflecke in alle Richtungen ausdehnen, eine gewaltige Anziehungskraft aus, saugen Menschen, Geld und Aktivitäten aus den kleineren Zentren ihrer Regionen an, die ihrerseits zu leblosen, jeglicher Identität beraubten Schlafstätten verkommen. Dieser Prozeß ist im übrigen nicht auf die industrialisierte Welt beschränkt. Im Gegenteil: die verheerendsten Beispiele für eine räumliche Polarisierung liefern uns gerade Länder der Dritten Welt wie Mexiko oder Nigeria.

Diese Tendenz hat dramatische Auswirkungen, und zwar nicht nur für die sich auszehrenden Gebiete, sondern auch für die, die scheinbar durch die Polarisierung begünstigt werden. Die letzteren leiden nämlich unter der Enge, der Verschwendung der Ressourcen, der Verschmutzung, während die ersteren von der Unterentwicklung, von kultureller Rückständigkeit, Entvölkerung und – im Falle der ärmsten der Peripherien, der sogenannten Vierten Welt – gar vom Hungertod betroffen sind. Die Großstadt ist der Ort, an dem diese Spannungen und Widersprüche auf die dramatischste Weise zutage treten. Mit ihrer berstenden Enge in ihren zentralen Vierteln und ihren heruntergekommenen Randgebieten ist sie der Schauplatz, an dem eine entwurzelte Menschheit ein hektisches Leben führt, dessen Sinn sie nicht mehr versteht, und fühlt, daß sie es nicht mehr unter Kontrolle halten kann. Geisteskrankheiten, Drogensucht und Verbrechen sind das Ergebnis einer städtischen Entwicklung, die jeden Bezug zu den elementarsten Bedürfnissen des menschlichen Lebens verloren hat.[1]

Damit jedoch die Antworten auf diese Herausforderung eine Erfolgschance haben, müssen zuallererst die kulturellen Voraussetzungen für eine Tendenzwende geklärt werden.

Die Kultur des Nationalismus

Ausgangspunkt für diese kulturelle Revision ist das Bewußtsein um die Tatsache, daß der verheerende Zentralisierungsprozeß, der die Grundlagen der städtischen Zivilisation im Westen wie in der übrigen Welt erschüttert, zugleich die Ursache und das Ergebnis der Kultur des Nationalismus ist.

Die Kultur des Nationalismus begleitete die ganze Phase des Industrialisierungsprozesses, der sich vom Beginn des 19. bis hinter das zweite Drittel des 20. Jahrhunderts hinzog, und der jetzt in dem am meisten industrialisierten Teil der Welt einer neuen Phase Platz macht, die allgemein als die wissenschaftliche und technologische Revolution bezeichnet wird. Die beiden wichtigsten Koordinaten der Kultur des Nationalismus sind die Uniformität und die Trennung: Uniformität innerhalb der einzigen Gemeinschaft – der Nation – gegenüber der die Menschen eine bedingungslose Loyalität glauben an den Tag legen zu müssen, und Trennung zwischen den einzelnen ausschließlichen territorialen Gemeinschaften, denen die bedingungslose Loyalität der Menschen gilt, die in den verschiedenen Regionen der Erde wohnen. Eine Kultur dieser Art kann uns nicht die Kategorien liefern, in denen eine Welt vorstellbar wird, in der der Mensch – theoretisch – die Fähigkeit wiedererlangt hätte, das Leben der Gemeinschaft, in der er lebt, rationell zu organisieren und seine materielle und soziale Umgebung in der Weise zu beherrschen, daß sie seinen ureigensten Bedürfnissen gerecht wird.[2]

Das alles gilt sowohl für die Kultur des Nationalismus in ihrer traditionellen Ausprägung, wie auch dann, wenn sie sich hinter der heimtückischen Maske einer besonderen Form des Regionalismus verbirgt, der heute durch den Niedergang des Nationalstaates Auftrieb erhält. Mehr noch, diese Art des Regionalismus stellt sogar noch einen weiteren Rückschritt gegenüber dem traditionellen Nationalismus dar: indem er die nationalistische Kultur auf engere räumliche Horizonte überträgt, greift er alle seine Übel wieder auf, ohne dabei auch nur eine Spur seiner alten historischen Größe zu bewahren.

Was man dagegen in Wahrheit suchen muß, ist ein völlig neuer kultureller Ansatz, der auf Pluralismus und Offenheit basiert und in der Lage ist, Rechenschaft abzulegen über die latente Vielfältigkeit unserer Loyalitäten – die vom kollektiven Gewissen zwar verdrängt, aber dennoch nicht vernichtet wurde – und darüber, daß die Teilung der Welt in souveräne Nationen ein Anachronismus ist.

Die Wirkung der industriellen Revolution auf das Territorium

Um sich eine Vorstellung davon machen zu können, wie dieser neue Ansatz aussehen könnte, mag es nützlich sein, auf die Theorie des deutschen Geographen Walther Christaller[3] zurückzugreifen, der die Faktoren analysiert hat, die die räumliche Verteilung der menschlichen Ansiedlungen in einem kulturellen Kontext wie dem europäischen beeinflussen. Nach Christaller gehört jeder Mensch natürlicherweise – mit Blick auf den Erwerb der für das eigene Überleben und für das eigene Wohlbefinden notwendigen oder nützlichen Güter und Dienste – einer Reihe von Gebieten unterschiedlicher Größe an, die vom Wohnviertel, in dem die Frauen einkaufen und die Kinder zur Schule gehen und wo – generell – die alltäglichsten und grundlegendsten Bedürfnisse befriedigt werden, bis zu immer größeren Zonen reichen, innerhalb derer auch immer komplexere und spezifischere Dienste geleistet werden.

Dieser Dienstleistungshierarchie entspricht eine Hierarchie der zentralen Orte (d.h. der territorialen Punkte, in denen die „Einrichtungen", die die Dienste erbringen, materiell angesiedelt sind: Dörfer, Klein-, Mittel- und Großstädte). Wenn keine Störfaktoren auftreten, tendiert die Maximierung der Vorteile für die Dienstleistungsempfänger dazu, eine Verteilung der zentralen Orte auf einem bestimmten Territorium nach einem dezentralisierten Schema zu bestimmen, weil sich nämlich die neuen „Einrichtungen" spontan an den Punkten des Territoriums niederlassen, die von den bestehenden weniger effizient bedient werden, d.h. im wesentlichen auf den Grenzlinien zwischen den jeweiligen Einflußzonen.

Das wäre die räumliche Verteilung der zentralen Orte nach dem Schema, das Christaller das „Markt"- oder „Versorgungsprinzip" nennt, das sich vom „Verkehrsprinzip" und vom „Verwaltungsprinzip" unterscheidet, die ihrerseits zum Tragen kommen, wenn die spontane Wirkung

von Angebot und Nachfrage von der Anwesenheit besonders stark frequentierter Verkehrsachsen – entlang derer sich immer besonders viele zentrale Orte bilden – oder von der zentralisierenden Wirkung der politischen Macht beeinflußt wird.

Bevor die Konsequenzen der industriellen Revolution in ihrer ganzen Tragweite erkennbar wurden, wiesen zahlreiche europäische Regionen eine ausgewogene und dezentralisierte Struktur auf, die in verblüffender Weise dem auf dem Marktprinzip basierenden Modell Christallers entsprach. Einige haben sie bis heute bewahrt (wie beispielsweise die Toskana oder Süddeutschland). Doch in den meisten Fällen hat der Industrialisierungsprozeß die zuvor bestehenden Gleichgewichte zerstört, indem er die verheerende Entwicklung in Gang setzte, durch die die städtische Landschaft, die heute den täglichen Horizont bildet, in dem viele Europäer leben müssen, seine heutige Form angenommen hat.

Die wissenschaftliche und technologische Revolution

Die Bedrohlichkeit des städtischen Lebens, die inzwischen auf einem so großen Teil der Menschheit lastet, ist indessen vielleicht ein Anzeichen dafür, daß sich der Prozeß auf eine Wende zubewegt. Die wissenschaftliche und technologische Revolution läßt eine andere Welt denkbar erscheinen. Gleichzeitig bietet die Krise des Nationalstaates, die in Westeuropa inzwischen eine klar erkennbare Dimension angenommen hat, den Menschen die Möglichkeit, das schwierigste politische Hindernis zu überwinden, das sich der Trendwende noch in den Weg stellt. Die neue Produktionsweise kann zu einer radikalen Veränderung in der räumlichen Verteilung der Ressourcen und Funktionen führen und so den Menschen die Möglichkeit geben, eine städtische Lebensqualität wiederzuerlangen, die heute schon verloren scheint. Erinnern wir kurz an einige der wahrscheinlichsten Konsequenzen der Einführung der technologischen Innovationen, die Gegenstand der wissenschaftlichen Revolution sind.

(a) Die wissenschaftliche Revolution verlagert den Schwerpunkt von der Produktion von Waren auf die Produktion von Dienstleistungen, und zwar insbesondere auf die sog. „quaternären", d.h. die mit der Kultur und der wissenschaftlichen Forschung zusammenhängenden Dienstleistungen. So wird also durch die neue Art der Produktion die Rolle der menschlichen Intelligenz und der Verantwortung des Einzelnen als Produktionsfaktor aufgewertet; auf längere Sicht geht das zu Lasten der besonders kapitalintensiven Produktionsprozesse, und es wird der Weg frei gemacht für ganz neue Möglichkeiten der betrieblichen Dezentralisierung.

(b) Die Automatisierung läßt die heutige Rolle des Arbeiters überholt erscheinen. Wir erleben jetzt schon wieder eine Umkehr der Tendenz zur verstärkten Arbeitsteilung innerhalb des Betriebs und zwischen den einzelnen Produktionssektoren. Eine kleine Zahl hochspezialisierter Fachkräfte überwacht Prozesse, die vor der Einführung der neuen Technologien monotone Routinearbeit von Tausenden von Arbeitskräften erforderte. Die Konzentration von Massen von Arbeitnehmern am selben Arbeitsplatz wird immer weniger notwendig.

(c) Die Informatik macht eine deutliche Trennung der Arbeit in den Büroberufen unnötig, weil alle Routinearbeiten auf Maschinen übertragen werden und das Verantwortungsbewußtsein und die Übersicht in den Vordergrund rücken. Darüber hinaus ermöglicht die Verwendung von Datensichtgeräten den unmittelbaren Datenaustausch, wodurch viele Funktionen von der Notwendigkeit einer physischen Nachbarschaft befreit werden. Und so wird auch in Sektoren wie der Verwaltung, dem Banken- und Versicherungswesen und sonstigen Dienstleistungen die Notwendigkeit, viele Menschen und Funktionen an ein und demselben Ort zu konzentrieren, allmählich abnehmen.

(d) Der Anstieg des durchschnittlichen Lebensstandards und des kulturellen Niveaus – beides eine Folge der Einführung neuer Techniken – macht es möglich, zahlreiche Dienstleistungen unter (wirtschaftlich mehr oder weniger meßbaren) Effizienzbedingungen in immer kleineren räumlichen Einheiten zu erbringen (noch vor einigen Jahrzehnten brauchte beispielsweise

eine lebensfähige Universität einen Einzugsbereich von mehreren Millionen Einwohnern, während heute einige hunderttausend mehr als genug sind; dasselbe gilt auch für die meisten anderen Dienstleistungen).[4]

Es besteht folglich Grund zu der Annahme, daß sich – zumindest in Westeuropa – wieder die Voraussetzungen für eine mögliche dezentralisierte räumliche Verteilung der städtischen Siedlungen nach dem Modell Christallers abzeichnen.

Dank der wissenschaftlichen und technologischen Revolution beginnt die Idee von der Stadt-Region konkrete Gestalt anzunehmen.[5] Die räumliche Geschlossenheit, bislang eine entscheidende Bedingung für die Funktionsfähigkeit einer menschlichen Siedlung, verliert immer mehr an Bedeutung, die einzige Ausnahme davon bildet natürlich das Wohnviertel, das den Lebensrahmen für die unmittelbaren Alltagsbeziehungen zwischen den Menschen darstellt und in dem naturgemäß die Menschen eng zusammenleben und sich beim Spaziergang auf den Straßen und Plätzen begegnen.[6] Außerhalb dieses engeren Bereichs sollten alle Einwohner der Region – dank eines durchdachten Verkehrs- und Kommunikationssystems – in der Lage sein, mit der gleichen Leichtigkeit und ohne Zeitverlust die in anderen als dem eigenen Wohnviertel angebotenen Dienstleistungen höheren Spezialisierungsgrades in Anspruch zu nehmen.

Dem Imperialismus der (staatlichen, regionalen und Provinz-) Hauptstädte würde auf diese Weise genauso ein Ende gesetzt wie dem der städtischen Zentren an den Peripherien. Und gleichzeitig bekämen die Menschen das konkrete Gefühl der Zugehörigkeit zu einer ganzen Reihe räumlicher Interaktionsbereiche von zunehmender Größe: vom Wohnviertel zum Stadtteil, von der Region über die Makro-Region zum Staat sowie schließlich über den Kontinent bis zur Welt. Es ist hervorzuheben, daß gerade Westeuropa – vor allen anderen – die Region der Erde ist, in der sich diese neuen Möglichkeiten am ehesten nutzen ließen. Nur in Westeuropa treffen wir nämlich die wesentlichen Voraussetzungen für eine mögliche Entwicklung in dem aufgezeigten Sinne an, d.h.:
(a) ein ausreichend fortgeschrittenes technologisches Entwicklungsstadium;
(b) ein von der Vergangenheit ererbtes urbanes Netz, das – trotz seiner teilweisen Zerstörung (s.o.) durch die industrielle Revolution und den Druck des Nationalstaates – immer noch als Ausgangsbasis für einen effizienten Dezentralisierungsprozeß dienen kann;
(c) die konkrete Möglichkeit, durch die politische Einigung des Kontinents die nationalstaatlichen Strukturen zu überwinden, d.h. den institutionellen Rahmen, der naturgemäß allen Zentralisierungstendenzen Vorschub leistet.

Zugleich ist aber auch klarzustellen, daß die neue Kultur der Dezentralisierung zwar zuallererst in Westeuropa zum Tragen kommen muß, dann aber – wie alle großen emanzipatorischen Revolutionen – über die Grenzen Westeuropas hinaus dem Rest der Welt als Beispiel dienen wird.

Vom Pluralismus der Loyalitäten

Die Wiederherstellung und die Bereicherung der Urvielfalt menschlicher Interaktions- und Lebens-Kreise, die vor dem Horizont der wissenschaftlichen und technologischen Revolution wieder denkbar geworden sind, hätten an sich schon die Bedeutung, den Menschen das Bewußtsein um ihre komplexe kulturelle Identität zurückzugeben. Der Vielfalt der Interaktionsräume entspricht nämlich eine Vielfalt von Gemeinschaften unterschiedlicher Größe, die sich gegenseitig überschneiden und potentielle Referenzpunkte für eine ganze Palette von Loyalitäten bilden. Es muß mit allem Nachdruck herausgestellt werden, daß es hier nicht darum geht, die eine ausschließliche Loyalität durch die andere zu ersetzen. Vielmehr geht es darum anzuerkennen, daß die vielfältigen natürlichen Zugehörigkeiten der Menschen dieselbe Würde haben und daß keine von ihnen ein Recht darauf hat, für wichtiger genommen zu werden als die anderen.

Unter dem Eindruck der augenblicklichen Krise des Nationalstaates glauben einige politische Bewegungen und einzelne Wissenschaftler, unter dem Schleier der „künstlichen" nationalen Gemeinschaft gewisse „natürliche" Gemeinschaften kleineren Ausmaßes entdeckt zu ha-

ben, die sich auf eine echte ethnische Basis stützen, eine gemeinsame natürliche Sprache und gemeinsame Traditionen besitzen und mitunter (in einigen der weniger vorsichtigen Theorien, die sich an der Grenze zum Rassismus bewegen) durch Blutbande zusammengehalten werden, die aus der statistischen Vorherrschaft der einen oder anderen Blutgruppe abgeleitet werden.[7] Die Wahrheit ist, daß keines dieser Kriterien herangezogen werden kann, um klar abgegrenzte menschliche Gruppierungen zu definieren.

In der ganzen Welt und vor allem in Europa ist der Wechsel der natürlichen Sprachen zumeist ein Kontinuum, das eine eindeutige Grenzziehung zwischen klaren Sprachregionen äußerst problematisch werden läßt. Abgesehen von einer begrenzten Zahl geographischer Gebiete, werden wir überall, wo wir die Trennungslinie zwischen zwei hypothetischen Sprachregionen ziehen, die Feststellung machen, daß die Dialekte, die an den entgegengesetzten Enden jeder einzelnen dieser Sprachregionen gesprochen werden, weit größere Unterschiede aufweisen als die in den Ortschaften beiderseits der Grenzlinie gesprochenen Mundarten. Zu analogen Schlußfolgerungen gelangt man bei der Beobachtung des Brauchtums, der anthropometrischen Parameter usw. Zweifellos gibt es auch Fälle (so rar sie auch sein mögen), in denen Sprachgrenzen auszumachen sind (vor allem dort, wo große natürliche oder soziale Hindernisse über mehrere Jahrhunderte die Kommunikation erschwert haben), wenn auch diese „Sprünge" nie so abrupt sind wie allgemein angenommen wird, denn es wird immer irgendwelche Übergangsformen geben.[8]

Die gegliederte Programmierung

Während auf der einen Seite die wissenschaftliche und technologische Revolution die Voraussetzungen dafür schafft, daß – zumindest in Europa – ein am Christaller-Modell inspirierter Plan zur globalen räumlichen Umstrukturierung denkbar wird, gibt es auf der anderen Seite keine stichhaltigen Argumente ethnisch-linguistischer Natur, die der Glaubwürdigkeit einer solchen Perspektive Abbruch tun könnten. Doch ist an dieser Stelle menschliches Handeln gefragt. Wir dürfen nicht vergessen, daß die wissenschaftliche und technologische Revolution nur die Voraussetzungen für die Möglichkeit einer Umkehrung der Tendenz zur Zentralisierung schafft. Wie bei jedem technischen Instrument können die neuen enormen Möglichkeiten, die sie den Menschen bietet, von diesen zum Guten oder zum Bösen genutzt werden. Wenn die neuen Technologien (die Informatik, das Atom und die neuen Energiequellen, die Gentechnik usw.) als Machtinstrumente eingesetzt werden und nicht als Mittel zur Emanzipation, dann könnten sie den Trend zur Zentralisierung noch beschleunigen anstatt ihn umzukehren; dann würden ihre destruktiven Auswirkungen auf beispiellose Weise verschärft.

Der Kernpunkt der neuen Herausforderung ist die Programmierung. Der Begriff verlangt jedoch nach einer Reihe von Klarstellungen. Es muß sich in erster Linie um eine *globale* Programmierung handeln. In dem fraglichen Kontext bedeutet Programmierung die Fähigkeit der Menschen, ihr Schicksal in die Hand zu nehmen. Sie kann sich jedoch nicht auf einzelne Bereiche des gesellschaftlichen Lebens beschränken und andere der Anarchie überlassen – oder zumindest Entscheidungen, die nicht im Einvernehmen mit dem Gesamtprogramm getroffen wurden.

Die Programmierung muß in zweiter Linie *demokratisch* sein. Da ihre allgemeine Zielsetzung nicht in einer abstrakten wirtschaftlichen Effizienz besteht, die mit quantitativen Parametern gemessen werden kann, sondern in einer Verbesserung der Lebensqualität, kann die Verantwortung für die Festlegung ihrer konkreten Ziele nicht Technikern und Bürokraten überlassen werden; vielmehr ist sie – soweit dies irgend möglich ist – den Bürgern selbst zu überlassen, d. h. denjenigen, die einzig und allein dazu legitimiert sind, über die Richtigkeit der Beschlüsse zu befinden, die ihren Bedürfnissen gerecht werden müssen.

Und schließlich muß sie *gegliedert* sein. Wenn nämlich das wesentliche Instrument für die Verbesserung der Lebensqualität die Dezentralisierung der Ressourcen und der Funktionen ist, dann wird sofort klar, wie absurd es ist, diese Dezentralisierung mit Hilfe eines zentralisierten Entscheidungsprozesses realisieren zu wollen.

Das bedeutet, daß sich der kollektive Wille der Bürger in denselben räumlichen Dimensionen formieren und äußern muß, in denen die zu lösenden Probleme Gestalt annehmen: also in erster Linie im Wohnviertel, in dem das tägliche Zusammenleben der Menschen organisiert werden muß und in dem der Begriff „Lebensqualität" seine prägnanteste Bedeutung erlangt.[9]

Damit der demokratische Wille korrekt zum Ausdruck gebracht werden kann und nicht in bürokratischen Zwängen oder im destruktiven Wettbewerb zwischen Interessengruppen erstickt, müssen die Entscheidungen unmittelbar denen anvertraut werden, die die Ergebnisse dieser Beschlüsse direkt zu spüren bekommen. Das heißt, daß der größte Teil der Entscheidungen über die Durchführung des Programms immer auf der niedrigsten territorialen Ebene getroffen und ausgeführt werden muß, damit die Beschlüsse möglichst eng mit den Hoffnungen und Sorgen derjenigen verbunden sind, an die sie sich richten.[10]

Eine Überlegung darf jedoch in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden. Die Selbstbestimmung kleinerer territorialer Einheiten kann nur dann Wirklichkeit werden, d. h. einen effektiven Grad der Autonomie erlangen, wenn sich die umgebende Umwelt in einem Zustand relativen Gleichgewichts befindet, d. h. wenn die Probleme von höherer Dimension wirksam von selbstverwalteten demokratischen Zentren angegangen werden, die eine dementsprechende territoriale Kompetenz besitzen. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß infolge der immer kürzeren Entfernungen auf unserer Erde sowie der wachsenden wechselseitigen Abhängigkeiten ihrer Teile viele dieser Probleme heute schon – und in Zukunft mit immer größerer Deutlichkeit – eine weltweite Dimension annehmen. Man denke nur an das Problem einer gerechten Verteilung der Energieressourcen – die heute von einer recht kleinen Zahl von Regierungen in Form eines Oligopols kontrolliert werden – als eine Voraussetzung für eine effiziente Programmierung auf nationaler, und damit auch auf regionaler Ebene usw.

Die gegliederte Programmierung muß sich folglich auf unabhängige Selbstbestimmungsebenen stützen – vorneweg die Wohnviertel –, die jedoch zusammen jeweils auf der höheren Ebene koordiniert werden, um schließlich die weltweite Dimension zu erreichen.

Institutionelle Voraussetzungen

Nunmehr geht es also darum zu prüfen, welche institutionellen Voraussetzungen für die oben definierte Programmierung geschaffen werden müssen. Zuallererst ist daran zu erinnern, daß die *Unabhängigkeit* und die Koordinierung der verschiedenen Regierungsebenen – nach Wheare[11] – die wesentlichen Merkmale des Föderalismus sind. Die Lösung des Problems ist demnach im Rahmen der institutionellen Problematik des Föderalismus zu suchen. Das bedeutet indessen nicht, daß das institutionelle Modell des Föderalismus kritiklos von den Erfahrungen der derzeit bereits bestehenden Föderationen übernommen werden sollte. Im Gegenteil: diese Erfahrungen sind eingehend zu prüfen. Im folgenden wird versucht, die wichtigsten Neuerungen aufzuzeigen, die der „postindustrielle Föderalismus" aufweisen sollte.

(1) Ein postindustrieller föderalistischer Staat müßte sich auf mehrere Regierungsebenen stützen und nicht nur auf die klassischen zwei Ebenen der amerikanischen Tradition *(the Nation and the States)*. An dieser Stelle ist es unmöglich, die Grundkriterien zu definieren, anhand derer sich die optimale Anzahl der Regierungsebenen bestimmen und die Grenzen der jeweiligen Gebiete ziehen ließen. Und nicht nur das: Es wäre schier unmöglich, Kriterien aufzustellen, die für jede Region der Erde Gültigkeit besitzen. Jeder Versuch dieser Art würde präzise Nachforschungen vor Ort erforderlich machen. Nur eines steht fest: es müssen mehr als zwei Ebenen sein, ausgehend vom Wohnviertel, um schließlich über eine Reihe von Zwischenebenen (wie beispielsweise den Bezirk, die Region, die Makro-Region, den Staat und den Kontinent) zur Weltebene zu gelangen.[12]

(2) Das traditionelle Kriterium, aufgrund dessen in den derzeit bestehenden Föderationen die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen nach *Ressorts* verteilt sind, ist unvereinbar mit den Erfordernissen der globalen Programmierung, die es erforderlich macht, daß jede Regierungsebene auf ihrem eigenen Territorium für alle Ressorts zuständig ist. Im post-

industriellen Föderalismus muß die Verteilung der Zuständigkeiten folglich ausschließlich unter *räumlichen* Gesichtspunkten erfolgen, d. h. unter Berücksichtigung der räumlichen Dimension der zu lösenden Probleme (was die Gültigkeit des Subsidiaritätsprinzips nicht im geringsten antastet).

(3) Das Territorium, das von der Regierung einer bestimmten Ebene verwaltet wird, muß nicht notwendigerweise zur Gänze im Verwaltungsbereich einer unmittelbar übergeordneten Regierung liegen, sondern kann zwei oder mehr Verwaltungsgebiete der nächsten Ebene überschneiden (es ist beispielsweise leicht einzusehen, welche Bedeutung in Europa die Schaffung einer Makro-Region Rheinland haben könnte, die Teile der Schweiz, Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande einschließt). Eine institutionelle Lösung dieser Art entspräche dem Modell Christallers, demzufolge sich die Einflußbereiche der Dienstleistungen eines bestimmten Komplexitätsgrades immer mit denjenigen des unmittelbar übergeordneten Komplexitätsgrades überschneiden, weil die neuen Funktionen dazu tendieren, sich am Rande der Einflußsphären der bestehenden zentralen Orte anzusiedeln, d. h. an den von jenen weniger gut versorgten Punkten des Territoriums. Ferner ist zu bedenken, daß die Marktkräfte in jedem räumlichen Rahmen dazu neigen, die Funktionen in dessen geographischen Zentrum zu bündeln, in dem sich naturgemäß alle Wege kreuzen; eine institutionelle Struktur, die die Schaffung von sich überschneidenden Abhängigkeitssphären fördert, schüfe ein wirksames Gegengewicht gegen jeden Zentralisierungsdrang.[13]

(4) Da das Hauptziel der Programmierung darin besteht, das Leben menschlicher zu gestalten – und deshalb muß sie ihren Anfang dort nehmen, wo das Leben wirklich gelebt wird, d. h. im Wohnviertel, während die anderen Regierungsebenen im wesentlichen die Funktion haben, die äußeren Bedingungen für die Unabhängigkeit der niedrigeren Ebene sicherzustellen – kommt dem Wahlsystem eine grundlegende Bedeutung zu, d. h. dem Mechanismus, über den der allgemeine Wille zum Ausdruck gebracht wird. Das Wahlsystem muß sicherstellen, daß ein einziger roter Faden alle Selbstverwaltungsebenen miteinander verbindet, damit Beschlüsse von größerer räumlicher Tragweite in der Absicht gefaßt werden, die in den kleineren territorialen Einheiten getroffenen Entscheidungen miteinander zu koordinieren. Es geht mit anderen Worten darum, dafür zu sorgen, daß der allgemeine Wille sozusagen die ganze Leiter der verschiedenen Verwaltungsebenen von der Basis bis zum Gipfel hinaufsteigt, damit diejenigen, die ihn ausführen, also die Vertreter des Volkes, sich jederzeit der Tatsache bewußt sind, daß die von Ihnen zu fassenden Beschlüsse nichts weiter sind als der Ausdruck eines einzigen Gesamtprogramms, dessen Ziel die Verbesserung der Lebensqualität der Bürger in der konkreten Realität ihrer städtischen Umwelt ist.

Vor diesem Horizont hat Albertini die Idee eines Wahlsystems – des sog. „Kaskaden-Systems" – vorgeschlagen, aufgrund dessen die Gesetzgebungsorgane der verschiedenen Ebenen in einer festen zeitlichen Abfolge gewählt werden, die mit dem Wohnviertel beginnt und mit der größten räumlichen Ebene endet, sowie auf der Grundlage eines präzisen Kalenders, so daß die Probleme, die in einem Wahlkampf zur Sprache kommen, gewissermaßen das Ergebnis einer Erörterung der schon früher in den Wahlkämpfen niedrigerer Ebenen debattierten Themen sind.[14]

(5) Das föderative Zweikammersystem (eine von der Bevölkerung der gesamten Föderation nach dem Grundsatz *„one man one vote"* gewählte untere Kammer und eine obere Kammer, in der paritätisch die Glieder der Föderation vertreten sind) darf nicht nur der allgemeinen Ebene vorbehalten sein, wie es in den traditionellen Föderationen der Fall ist, sondern muß auf alle Ebenen ausgedehnt werden (natürlich mit Ausnahme der untersten, auf der es ja keine untergeordneten Glieder mehr gibt). Auf diese Weise wäre es möglich, der Kumulierungstendenz der räumlichen Ungleichgewichte, die sich aus dem größeren Stimmenpotential der Verdichtungsräume ergeben würde, entgegenzuwirken: Wenn nämlich den Interessen der benachteiligten Regionen in der hohen Kammer ein überproportional großes Gewicht eingeräumt wird, so wäre dies ein wirksamer Mechanismus zur Wiederherstellung des Gleichgewichts.

(6) Die voranstehenden Überlegungen sind auch im Hinblick auf die Festlegung der Struktur der Exekutive von Bedeutung. Da in einem postindustriellen Staat die Programmierung theoretisch die dominierende Regierungstätigkeit werden muß, und weil diese eine enge Koordinierung zwischen der Legislative und der Exekutive erfordert, drängt sich der Schluß auf, daß sie sich unmöglich vereinbaren läßt mit einem Wahlmodus für die Exekutive, der dieser – wie beim präsidentiellen System der Vereinigten Staaten – eine andere Wählerbasis verschafft als der Legislative.[15]

(7) Ein weiteres wichtiges Merkmal, dessen Notwendigkeit sich aus der Rolle ergibt, die der Programmierung im postindustriellen Föderalismus zukommt, betrifft die Steuerpolitik und die Währungskontrolle. Es handelt sich dabei in der Tat um zwei der wirksamsten Instrumente, mit deren Hilfe die Zentralgewalt – in allen derzeit bestehenden föderativen Systemen – eine Vormachtstellung über die Gliedstaaten erworben hat. Es darf auch nicht vergessen werden, daß das Problem, mittels Steuererhebung Geldmittel verfügbar zu machen, mit dem der Finanzierung des Programms zusammenfällt. Eine gegliederte Programmierung wäre demnach reine Fiktion, wenn die zu ihrer Finanzierung erforderlichen Mittel über zentralisierte Kanäle oder jedenfalls von anderen Körperschaften als denjenigen aufgebracht werden müßten, denen ihre Verwendung obliegt. Deshalb müßte ein auf die Erfordernisse des postindustriellen Föderalismus abgestimmter institutioneller Rahmen besondere Mechanismen vorsehen, die allen Verwaltungsebenen die Möglichkeit geben, gleichberechtigt an den Entscheidungen im Bereich des Steuerwesens und der Währungskontrolle mitzuwirken.[16]

(8) Das letzte Merkmal unseres föderativen Modells, das Erwähnung verdient, ist die Ausdehnung des verfassungsmäßigen Geltungsbereichs unter Einschluß der grundlegenden Leitlinien des Programms. Das Programm steckt nämlich den allgemeinen Rahmen ab, innerhalb dessen die Entscheidungen sowohl der öffentlichen Institutionen als auch der privaten Wirtschaftskräfte getroffen werden sollten. Wenn das Programm wirklich seiner Rolle gerecht werden soll, kann es nicht der Willkür wechselnder parlamentarischer Mehrheiten ausgesetzt bleiben, sondern muß gewissermaßen Teil der Verfassung werden. Diese Schlußfolgerung hat Konsequenzen sowohl hinsichtlich des Verfahrens für die Ausarbeitung und Änderung des Programms durch die gesetzgebenden Organe auf den verschiedenen Ebenen – dieses Verfahren muß strenger sein als im Falle der normalen Gesetzgebung – als auch in bezug auf die Zuständigkeit der Gerichtsbarkeit für die Überwachung seiner Durchführung und seiner Vereinbarkeit mit der ordentlichen Gesetzgebung.[17]

Föderalistische Phase der Weltgeschichte

Abschließend bleibt hervorzuheben, daß diese knappen Anmerkungen zur institutionellen Struktur des postindustriellen Föderalismus kein endgültiges Rezept für eine hier und jetzt durchzuführende Reform liefern sollen. Im Gegenteil: Einige der in diesen Ausführungen enthaltenen Bemerkungen setzen – um realisiert werden zu können – sogar die volle, d. h. weltweite, Durchsetzung des föderalistischen Grundprinzips voraus: die Überwindung der nationalen Souveränität. Jedenfalls bedürfen alle einer weitergehenden und vertieften Erörterung.

Doch die föderalistische Phase der Weltgeschichte ist inzwischen bereits angebrochen, und ein – auch noch so schematisches – Modell dessen zu besitzen, was am Ende des Weges die erdumspannende institutionelle Struktur sein könnte, ist wichtig, um unsere Schritte in Richtung einer Annäherung lenken zu können.

Die Aufmerksamkeit der Föderalisten ist jedenfalls auf die Tatsache zu lenken, daß der Föderalismus eine Theorie im Werden ist und daß seine große gedankliche Tradition, die weit davon entfernt ist, ein erstarrter Korpus zu sein – wie es bei den Gedanken der Fall ist, die ihre geschichtliche Funktion bereits hinter sich haben –, eine fortwährende Bemühung um eine kritische Revision und Kontrolle erfordert, wenn daraus ein Instrument gemacht werden soll, das in der Lage ist, eine Antwort auf die Herausforderungen der aufkeimenden postindustriellen Gesellschaft zu geben.

Anmerkungen

1. Über das Problem der Zentralisierung und des Lebens in den Großstädten, siehe unter anderem Lewis Mumford, The City in History, New York, 1961; Jane Jacobs, The Death and Life of Great American Cities, New York, 1961; Hans-Paul Bardt, Die moderne Großstadt. Überlegungen zum Städtebau, Reinbeck bei Hamburg, 1961; Robert E. Dickinson, City and Region, London 1964; Jean Gottmann, Essais sur l'aménagement de l'espace habité, Paris, 1966, und Jean Gottmann und Robert A. Harper, (Hrsg.), Since Megalopolis, Baltimore und London, 1990; J. Monod und Ph. de Castelbajac, L'aménagement du territoire, Paris, 5. Auflage 1987; John R. Short, The Humane City, Oxford, 1988.
2. Über die Kultur des Nationalismus, siehe Boyd C. Shafer, Nationalism: Myth and Reality, London, 1955; Mario Albertini, Lo Stato nazionale, Mailand, 1960; Elie Kedourie, Nationalism, London, 1960; Eugen Lemberg, Nationalismus, Reinbeck bei Hamburg, 1964; John Breuilly, Nationalism and the State, Manchester, 1982; E. J. Hobsbawm, Nations and Nationalism since 1780, Cambridge, 1990.
3. Ich beziehe mich insbesondere auf „Die zentralen Orte in Süddeutschland", Jena, 1933, und „Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa", in: Frankfurter geographische Hefte, Frankfurt a. M., 1950.
4. Vgl. Simon Nora und Alain Minc, L'informatisation de la société, Paris, 1978, VV.AA., Actes du colloque international informatique et société, 5 Bände, Paris, 1980.
5. Siehe unter anderem Robert E. Dickinson a.a.O.
6. Eine besonderes anschauliche Schilderung des Lebens im Wohnviertel findet sich in Jane Jacobs, a.a.O.
7. Siehe zum Beispiel Guy Héraud, Peuples et langues d'Europe, Paris, 1966; Jaroslav Krejci und Viteslav Velimsky, Ethnic and Political Nations in Europe, London, 1981.
8. Dieses Phänomen wurde bereits von Ferdinand de Saussure, Cours de linguistique générale, Genève, 1915, bemerkt und theorisiert.
9. Vgl. John H. Short, a.a.O., Jean-Paul Lacaze, Les méthodes de l'urbanisme, Paris, 1990; Pierre Merlin, L'urbanisme, Paris, 1991.
10. Siehe C. B. Macpherson, The Life and Times of Liberal Democracy, Oxford, 1977; Robert A. Dahl, Democracy and its Critics, Yale, 1988. Vgl. auch VV.AA., Décentralisation et politiques sociales Actes du colloque de Grenoble du Centre d'Etudes et de formation sur la planification et l'économie sociale et de l'Association Internationale Futuribles, Paris, 1989.
11. In: Federal Government, Oxford, 1946.
12. Dieses Problem ist keineswegs ein bloß theoretisches. Ist die Gemeinschaft dazu bestimmt, zu einer Föderation zu werden, dann wird sie als Mitgliedstaat zumindest eine weitere Föderation (die Bundesrepublik Deutschland) umfassen. Die föderale Natur der Bundesrepublik wirft schon heute in ihren Beziehungen mit der Gemeinschaft interessante Probleme auf (Siehe zum Beispiel VV.AA., Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, München, 1988).
13. Die Relevanz dieser Denkrichtung ist von der zunehmenden Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Grenzregionen verschiedener Staaten innerhalb der europäischen Gemeinschaft bewiesen. Vgl. Malcolm Anderson (Hrsg.) Frontier Regions in Western Europe, London, 1983.
14. „Discorso ai giovani federalisti", in: Il Federalista, 1978.
15. Zwischen den zwei von Arend Lijpard in "Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries", Yale, 1984, beschriebenen Demokratiemodellen (Westminster Model und Consensus Model), scheint nur das zweite einem postindustriellen föderalen System angepaßt zu sein. Für eine klassische Kritik des Präsidentialismus in den Vereinigten Staaten siehe übrigens Ferdinand A. Hermens, Verfassungslehre, Köln und Opladen, 1968.
16. Siehe diesbezüglich Alberto Majocchi, Federalismo fiscale e Senato delle Regioni nella prospettiva di una riforma istituzionale della Comunità europea, in: Il Federalista, 1983.
17. In dieser revidierten Form verwirklicht der Föderalismus eine Art Versöhnung zwischen dem „klassischen" und dem „kompetitiven" Modell der Demokratie, deren Entgegensetzung das Werk Graeme Duncan (Hrsg.), Democratic Theory and Practice, Cambridge, 1983, durchzieht.

Von der „Dynamik des kreativen Hinkens": der Maastrichter Unionsvertrag auf dem Prüfstand

Erst mit einiger zeitlicher Verzögerung in der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen, wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht der „Vertrag über die Europäische Union" von den zuständigen Ministern der 12 Mitgliedstaaten unterzeichnet. Die in diesem Dokument enthaltenen Vereinbarungen sind dazu geeignet, das Zusammenleben der 340 Millionen EG-Bürger entscheidend zu verändern[1]: Bis zum Jahre 1999 soll die ECU als alleiniges Zahlungsmittel eingeführt werden, eine künftige neue EG-Kommission kann erst nach erfolgter Zustimmung des Europäischen Parlaments ihre Arbeit aufnehmen, Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik werden möglich, und selbst der noch unklare Weg für eine gemeinsame europäische Verteidigung wurde in Maastricht eröffnet. Das von den Staats- und Regierungschefs bei der Zielbestimmung der „Politischen Union" vorgegebene Ziel der Stärkung der demokratischen Legitimation wurde jedoch nur bedingt erreicht. Das Vertragspaket ist so umfassend und komplex, daß selbst den Fachleuten die Bewertung der politischen Bedeutung der getroffenen Übereinkünfte und ihrer Auswirkungen in der Praxis schwerfällt.

Zwei Konferenzen in Bonn und Brügge befaßten sich ausführlich mit dem Maastrichter Unionsvertrag. Wissenschaftler, Politiker und an der Aushandlung beteiligte Beamte aus nationalen und EG-Institutionen diskutierten dabei über Intentionen, Auslegung und Schwächen der neuen Vertragsformulierungen. Die beiden Veranstaltungen wiesen zwar in den Inhalten gewisse Parallelen auf, wurden aber in der Ausrichtung und von der Besetzung der Referenten und Teilnehmer her komplementär.

Bei der Konferenz des Instituts für Europäische Politik in Bonn wurde ein Schwergewicht auf die Einordnung des Unionsvertrages in den politischen und integrationshistorischen Gesamtrahmen gelegt. Politische Einschätzungen gaben u. a. der Präsident des Europäischen Parlaments, *Egon A. Klepsch,* Vizepräsident *Hans Peters,* der Chef der Staatskanzlei NRW *Wolfgang Clement*

Der Unionsvertrag: Bilanz und Ergebnisse des Maastrichter Gipfels

Sitzung des Wissenschaftlichen Direktoriums und der Studiengruppe „Politische Union" des Instituts für Europäische Politik mit Unterstützung der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen und des Auswärtigen Amts Bonn, am 24. und 25. Februar 1992 in Bonn.

Einordnung der Maastrichter Ergebnisse in den politischen und integrationshistorischen Gesamtrahmen

Einführungen und Kommentare:
Dr. Egon A. KLEPSCH MdEP, Präsident des Europäischen Parlaments, Koblenz; Minister Wolfgang CLEMENT, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf; Dr. Jürgen TRUMPF, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Einführungen und Kommentare:
Dr. Günther BURGHARDT, Generalsekretariat der EG-Kommission, Brüssel; Peter von JAGOW, Auswärtiges Amt, Bonn; Dr. Elfriede REGELSBERGER, Institut für Europäische Politik, Bonn.

Das Politische System der Union

Einführungen und Kommentare:
Hans PETERS MdEP, Vizepräsident des Europäischen Parlaments, Dortmund; Ursula KALB-FLEISCH-KOTTSIEPER, Referat für Europaangelegenheiten, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf; Dr. Dietrich von KYAW, Auswärtiges Amt, Bonn.

Die Ergebnisse der Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion

After-Dinner-Speech:
Dr. Heinrich DIECKMANN, Auswärtiges Amt, Bonn.

Die Wirtschafts- und Währungsunion

Einführungen und Kommentare:
Dr. Peter SCHLÜTER, Deutsche Bundesbank, Frankfurt; Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim; Dr. Hans-Eckart SCHARRER, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Einführungen:
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Institut für Europäische Politik; Dr. Wolfgang WESSELS, Institut für Europäische Politik.

sowie Botschafter *Jürgen Trumpf*, der als deutscher Vertreter die deutsche Verhandlungsdelegation bei den Regierungskonferenzen über weite Strecken geleitet hat. Die wissenschaftliche Seite war u. a. durch *Rolf Caesar, Rudolf Hrbek, Hans-Eckart Scharrer, Heinrich Schneider* und *Wolfgang Wessels* vertreten. Auf besonderes Interesse stießen auch die Aussagen von *Peter-W. Schlüter*, der die Sicht der Deutschen Bundesbank zu den Ergebnissen des Maastrichter Gipfels vorstellte.

Breit diskutiert wurden in Bonn auch die Rolle der Bundesländer im künftigen EG-System und die Aussichten für die bevorstehende Ratifizierung des Vertrags durch den Bundesrat. Dabei wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht die von Länderseite und von Vertretern der Opposition vorgetragene Kritik in anderen EG-Staaten Zweifel am Festhalten der Deutschen am europäischen Integrationsprozeß aufkommen ließe. Doch wurde dieser Einwand von den Teilnehmern mehrheitlich zurückgewiesen. Eine konstruktiv geführte kontroverse Auseinandersetzung über Vor- und Nachteile des europäischen Einigungsweges sei gerade ein Zeichen für die politische Reife des geeinten Deutschlands und weise auch auf das Funktionieren des föderalen Ringens von Bund und Ländern um die beste Lösung gemeinsamer Probleme hin.

War die Sitzung in Bonn in hohem Maße von der nationalen Debatte geprägt, so eröffnete das Kolloquium im Europa-Kolleg in Brügge die gemeinsame europäische Perspektive und bezog stärker auch die Frage der künftigen Anwendung des Unionsvertrags durch die EG-Institutionen in Brüssel ein. Diese Brügger Veranstaltung wurde gemeinsam vom Europa-Kolleg Brügge und vom Institut für Europäische Politik in Bonn durchgeführt und von der Fritz-Thyssen-Stiftung finanziell unterstützt. Referenten und Kommentatoren waren führende Vertreter der Europawissenschaft aus verschiedenen europäischen Ländern, u. a. *Roland Bieber, Paul Demaret, Jean-Paul Jacqué, Jean-Victor Louis, John Pinder und Joseph Weiler* sowie hochrangige Beamte der Brüsseler EG-Institutionen. Die aktive Beteiligung des früheren belgischen Premierministers und jetzigen Vorsitzenden der EVP *Leo Tindemans* ermöglichte das Aufzeigen von Parallelen und Unterschieden zu früheren Reformvorhaben der Gemeinschaft.

Die historische/rechtliche Einordnung und der politische Stellenwert

Die Diskussionen in Bonn und Brügge unterstrichen die historische Bedeutung des Maastrichter Unionsvertrages auch im Vergleich zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1986: Nach Auffassung von Parlamentspräsident Klepsch wurde die Schwelle der föderalen Union erreicht, aber noch nicht wirklich überschritten. Dieser Auffassung widersprach Botschafter Trumpf: Er wies auf die zahlreichen föderalen Merkmale der künftigen Union hin. Weitgehende Übereinstimmung wurde erkennbar darüber, daß „Maastricht" durch die neuen Verfahrensregelungen ein Mehr an Effizienz und – zu einem geringeren Teil – auch an demokratischer Legitimation bedeutet. Das Ziel einer vergrößerten Transparenz blieb bei der Kompromißsuche jedoch weitgehend auf der Strecke. Für den Bürger wird es zunehmend schwieriger werden, den Entscheidungsprozeß der Union auch nur in den Grundzügen nachzuvollziehen.

Noch kaum absehbar ist es heute, ob sich der in Maastricht zur Beschreibung des neuen Integrationsschrittes eingeführte Begriff „Europäische Union" in der Praxis wird durchsetzen können. In jedem Fall werden aber die Juristen umdenken müssen: Statt des EWG-Vertrages wird es in Zukunft den „EG-Vertrag" geben. Der neue Unionsvertrag stellt rechtlich das Dach dar für die neu definierte Europäische Gemeinschaft sowie für die außerhalb der Gemeinschaftsverfahren angesiedelte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik („GASP") und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion wurden in den EG-Vertrag aufgenommen; einzelne Materien wurden aber auch in mehreren Protokollen niedergelegt. Die EGKS und die EAG bestehen neben der EG weiter; zu einer ebenfalls möglichen Einbeziehung dieser Teilgemeinschaften in den neugefaßten EG-Vertrag hatte man sich nicht durchringen können. Die EPZ wird mit Inkrafttreten des neuen Vertrages von der „GASP" abgelöst werden.

Joseph Weiler wies bei der Frage nach der rechtlichen Bewertung der neuen Vereinbarungen auf das Kriterium der rechtlichen Überprüfbarkeit hin: Die EG werde durch die Achtung des Rechts charakterisiert und in diesem Punkt gebe es hinsichtlich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie bei der neuen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres erhebliche Bedenken, weil hier eine Befassung des EuGH bewußt ausgeschlossen worden ist. Ein Fortschritt sei es sicherlich, daß die Union über eine einheitliche institutionelle Struktur verfügen wird. Dadurch könne die Kohärenz des Entscheidungs-Output gestärkt werden. *Jean-Louis Dewost*, Chef des Juristischen Dienstes der EG-Kommission, regte an, statt von drei Pfeilern der Union von der „Dreieinigkeit" des europäischen Handelns zu sprechen. Künftig wird es statt der Treffen der Außenminister im Rahmen der EPZ einen Rat für außen- und sicherheitspolitische Fragen geben. Dies ist nach Dewost ein wesentliches Element für eine neue Dynamik.

Aus deutscher Sicht besonders bedeutsam ist die Frage nach dem von Bundeskanzler Kohl aufgestellten Junktim der für eine Zustimmung notwendigen gleichzeitigen und gleichgewichtigen Fortschritten in den beiden Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion. Erste kritische Stellungnahmen aus Kreisen der Deutschen Bundesbank, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und zuletzt auch von Politikern der SPD weisen auf die schwächere Ausgestaltung der politischen Seite hin. Auch in der Diskussion im Rahmen der Tagung des Instituts für Europäische Politik in Bonn wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß der Unionsvertrag auf dem „politischen Bein hinke", während das WWU-Bein recht gut ausgestattet sei. Ob die vorgetragene These von der „Dynamik des konstruktiven Hinkens" jedoch ihren Niederschlag in der Praxis finden wird, ist zumindest mit einem Fragezeichen zu versehen.

Umstritten ist gegenwärtig auch die Bedeutung der neu eingeführten Unionsbürgerschaft. *Hans-Jörg Jessurun d'Oliveira* vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz kann hier kaum Veränderungen gegenüber der bisherigen Situation erkennen, während *Hans-Claudius Taschner* von der EG-Kommission auf eine Viel-

The results of the Intergovernmental Conference on Political Union

Colloque of the College of Europe, Bruges, and the Institut für Europäische Politik, Bonn, in collaboration with TEPSA, supported by the Fritz-Thyssen-Stiftung; Bruges, 27-29 February 1992.

Opening by Organizers
Dr. Werner UNGERER, College of Europe, Bruges; Dr. Wolfgang WESSELS, Institut für Europäische Politik, Bonn

The legal bases: Unity or Three Pillars
Chair:
Prof. Paul DEMARET, Université de Liège
Introduction and Comments:
Prof. Joseph WEILER, Michigan Law School, Ann Arbor; Jean-Louis DEWOST, Legal Service of the Council of the EC, Brussels

Susidiarity an New Competences: Opportunities and Limits for the EC
Chair:
Spyros PAPPAS, Institute of Public Administration, Maastricht
Introduction and Comments:
Jerôme VIGNON, Cellule de Prospective of the EC-Commission, Brussels; Ursula KALBFLEISCH-KOTTSIEPER, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
After-Dinner-Speech:
Niels ERSBØLL, Council of the EC, Brussels

Institutional Reforms and New Decision-Making-Procedures
Chair:
Emil NOËL; European University Institue, Florence
Introduction and Comments:
Prof. Jean-Paul JACQUÉ, Service Juridique, EC-Council, Brussels; Dr. Dietmar NICKEL, Secretariat General of the European Parliament, Brussels; Alain von SOLINGE, EC-Commission, Brussels

Common Foreign and Security Policy
Chair:
Dr. Elfriede REGELSBERGER, Institut für Europäische Politik, Bonn
Introduction and Comments:
Philippe de SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Permanent Representative of Belgium to the EC, Brussels; Simon NUTTALL, Commission of the EC, Brussels; Dr. Jörg MONAR, College of Europe, Bruges

European Citizenship and Cooperation in the Spheres of Justice and Home Affairs
Chair:
Prof. Koen LENAERTS, Court of first Instance of the EC, Luxembourg
Introduction and Comments:
Prof. Hans Ulrich JESSURUN D'OLIVEIRA, European University Institute, Florence; Prof. Hans Claudius TASCHNER, EC-Commission, Brussels; Adrian FORTESCUE, Commission of the EC, Brussels

The Link between the Intergovernmental Conferences on EPU and EMU
Chair:
Dr. John PINDER, Union of European Foederalists, London
Introduction and Comments:
Prof. Jean-Victor LOUIS, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles; Giorgio MAGANZA, Legal Advisor, Council of the EC

Summary and Conclusions
Chair:
Prof. Roland BIEBER, Université de Lausanne
Participants:
Leo TINDEMANS, MEP, Group of the EPP, Brussels; Prof. Jean-Paul JACQUÉ, Service Juridique, EC-Council, Brussels; Prof. Jean-Victor LOUIS, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles; Simon NUTTALL, Commission of the EC, Brussels

zahl konkreter Verbesserungen für die EG-Bürger hinweist.

Rektor Dr. *Ungerer* vom Europa-Kolleg Brügge kennzeichnet als wesentliches Merkmal des neuen Unionsvertrags den neuen ganzheitlichen Ansatz („holistic approach"). Nach Wessels ist die neue Übereinkunft erneut ein pragmatischer Schritt in der Geschichte der europäischen Einigung. Die EG-Staaten verbinden immer stärker ihr eigenes nationales Schicksal mit der europäischen Integration und sind zunehmend auch bereit, die zentralen Kernbereiche staatlicher Souveränität („money, security, police") dabei nicht auszuschließen. Trotzdem kommt ihnen auch weiterhin in der Union eine zentrale Stellung zu.

Die neuen institutionellen Verfahren

Deutliche Kritik an den neuen institutionellen Vereinbarungen des Unionsvertrages wurde aus der Mitte des Europäischen Parlaments deutlich. Parlamentspräsident Klepsch sprach von notwendigen „Nachbesserungen"; Vizepräsident Hans Peters wies auf die Vielzahl der nunmehr vorhandenen äußerst komplizierten Entscheidungsverfahren und ihre unterschiedlichen Anwendungsfälle hin. Das Parlament setze sich für eine einfachere Ausgestaltung der Verfahren ein. Auf wenig Verständnis der Parlamentarier stößt vor allem das neue (Mitentscheidungs-)Verfahren nach Artikel 189 EG-Vertrag. Dieses entspreche in der Ausgestaltung nicht den Parlamentszielen. Hier werde das EP auf eine interinstitutionelle Vereinbarung drängen, derzufolge sich die Kommission verpflichtet, einen Vorschlag nach einer erfolgten Ablehnung durch das Parlament grundsätzlich zurückzuziehen. Dadurch würde die dritte Lesung entfallen.

Nach Peters kann das Europäische Parlament die Parlamentarisierung der EG auch durch Veränderungen seiner Geschäftsordnung weiter vorantreiben. Vor allem die nunmehr notwendige Zustimmung des EP zur Einsetzung einer neuen Kommission bietet hier gute Ansatzpunkte: Beispielsweise könnte man die Abstimmung über die Zustimmung zu einer neuen Kommission geheim durchführen. Möglich sei auch die vorherige Befragung des Kandidaten und seiner Mannschaft auf Ausschußebene.

Jean-Paul Jacqué, der zu Beginn des Jahres von der Universität Straßburg in den juristischen Dienst des Rates übergewechselt ist, vertrat in seiner Bewertung der institutionellen Veränderungen die These, die Gemeinschaft habe mit dem neuen Vertrag ein „equilibrium intérimaire" erreicht. Das neue Vertragswerk sei insgesamt sehr komplex ausgefallen. Die Juristen hätten in der Vorphase der Verhandlungen viele Überlegungen zu einer neuartigen Hierarchisierung der Gemeinschafts-Rechtsakte entsprechend ihrer politischen und rechtlichen Bedeutung angestellt mit entsprechenden Auswirkungen für die Entscheidungsverfahren. Diese Überlegungen seien in Maastricht jedoch leider nicht zum Tragen gekommen. Weiterhin gebe es keine nachvollziehbare Logik bezüglich der Verfahren. Somit sei einmal mehr eine Chance zur übersichtlichen Ausgestaltung des EG-Rechtssystems vertan worden. Prof. Bieber wies in diesem Zusammenhang auch auf einige Unstimmigkeiten im Text hin; offensichtlich habe man bei der redaktionellen Überarbeitung der politischen Kompromisse nachlässig gearbeitet.

Beteiligung von Ländern/Regionen und Subsidiaritätsprinzip

Mit dem Unionsvertrag ist die Perspektive für eine stärkere Beteiligung von Ländern und Regionen an der Entscheidungsfindung in der künftigen Union eröffnet worden. Die Einrichtung des neuen Ausschusses der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften sowie die veränderte Festlegung der Mitglieder des Rates erfolgten vor allem auf Drängen der deutschen Bundesländer, unterstützt vor allem von Belgien. Der in Europafragen besonders engagierte Chef der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Minister Wolfgang Clement, wies bei seiner Bewertung des Maastrichter Vertrags auf die Gefahr einer schleichenden Entmündigung der Länder durch die Befassung der EG mit immer neuen Politikbereichen hin, die zunehmend auch in die eindeutigen Zuständigkeiten der deutschen Länder gehören. Hier müßten eindeutige Grenzen des europäischen Handelns festgelegt werden. Zudem müsse bei der innerstaatlichen Festlegung der Verhandlungsposition für derartige Materien und bei deren Vertretung im Rat eine befriedigende Mitwirkung der Länder gewährleistet werden.

Die Länder haben sich nach Aussage von Minister Clement konstruktiv an den Verhandlungen zum Unionsvertrag beteiligt und auch einige ihrer Ziele durchsetzen können. Hierzu gehören vor allem der neue Ausschuß der Regionen sowie das veränderte Ministerratsverfahren, demzufolge in Zukunft auch hierzu ermächtigte Minister der Länder die Bundesrepublik im Rat vertreten können. Nun müsse man an der Umsetzung dieser Neuerungen arbeiten. Nicht realisieren konnten die Länder das von ihnen angestrebte Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof. Dies wolle man jetzt über eine entsprechende Selbstverpflichtung der Bundesregierung im Prozeß der Ratifizierung im Bundesrat erreichen. Nach Vorstellung der Länder soll sich die Bundesregierung verpflichten, immer dann, wenn die Länder dies wünschen, vor dem Europäischen Gerichtshof eine entsprechende Klage offiziell vorzubringen.

Auf der europäischen Ebene finden die Vorstellungen der deutschen Länder bisher nur eine bedingte Resonanz. Hauptursache hierfür ist, daß bisher vergleichbare regionale Gliederungen nur in wenigen EG-Staaten vorhanden sind.[2] Doch könnten sich nach den nächsten Unterhauswahlen im Vereinigten Königreich Veränderungen ergeben. Die Labour-Partei und auch die britischen Liberalen haben sich verpflichtet, im Falle eines Wahlsieges zumindest in Schottland eine Vertretung regionaler Interessen, einschließlich eines Regionalparlaments, zuzulassen.

Verbunden mit den Länderanliegen ist auch die in der EG höchst aktuelle Diskussion um das Prinzip der Subsidiarität. Wie *Jerôme Vignon* von der „Cellule de Prospective" der EG-Kommission vortrug, setzt sich Kommissions-Präsident Jacques Delors nachhaltig für dieses Prinzip ein, da es aus seiner Sicht neue Perspektiven für eine bürgernahe Politik und für ein solidarisches Europa eröffnet. *U. Kalbfleisch-Kottsieper* äußerte gegenüber der Tragfähigkeit dieses neuen Ansatzes der Kommission deutliche Skepsis. Nach wie vor unklar ist vor allem die Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips in der Gemeinschaftspraxis. Auch die Expertendiskussionen konnten wenig Aufschlüsse darüber geben, ob und inwieweit die gefundenen Formulierungen Gegenstand einer juristischen Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof sein können: Die Tendenz der Meinungsäußerungen ging eher dahin, daß der EuGH sich mit Bewertungen zurückhalten und auf den Gestaltungsspielraum der Politik verweisen wird. Diese Entwicklung wäre für die deutschen Länder wenig befriedigend.

Die beiden Tiger im Unions-Tank: ECU und GASP

Zwei Elemente des Maastrichter Unionsvertrages wurden von *Günther Burghardt* als mobilisierende Faktoren ähnlich dem Projekt „Binnenmarkt '92" im Falle der Einheitlichen Europäischen Akte Mitte der achtziger Jahre eingeschätzt: Die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Option für eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik.

In Maastricht war beschlossen worden, daß die stabilitätsorientierten Unionsstaaten spätestens 1999 die ECU als alleiniges Zahlungsmittel einführen werden. Aus deutscher Sicht, dies wurde von Peter-W. Schlüter von der Deutschen Bundesbank deutlich unterstrichen, gibt es an den Detailregelungen der Wirtschafts- und Währungsunion nur wenig auszusetzen. Allerdings stellt sich die Frage, ob man bei der Entscheidung, wer letztlich beim Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion mitmachen darf, auf der strikten Anwendung der vereinbarten Kriterien auch tatsächlich bestehen wird. Kaum ein EG-Staat würde dann möglicherweise die aufgestellten Kriterien erfüllen, und es könnte sich in Abwandlung eines bekannten Slogans eine Situation ergeben „Stell Dir vor es gibt eine Währungsunion, und keiner macht mit." Aus Sicht der Deutschen Bundesbank dürfe es eine Aufweichung der stabilitätsorientierten Linie der europäischen Währungspolitik nicht geben. Vielleicht sei es aus dieser Perspektive ein politischer Fehler gewesen, daß man in Maastricht für 1999 einen Automatismus für den Eintritt in die dritte Stufe vereinbart habe.

Kontrovers diskutiert wurde auch die Bedeutung der mit dem Unionsvertrag vereinbarten „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspoli-

tik". Diese bleibt weiterhin außerhalb der Gemeinschaftsverfahren, wenn es auch eine deutliche Annäherung geben wird. Als Fortschritt wurde es in beiden Veranstaltungen gewertet, daß es bei der GASP in Zukunft keine Tabu-Themen mehr geben wird. Selbst die Option für eine gemeinsame europäische Verteidigung wurde eröffnet, wobei der WEU eine besondere Bedeutung als Instrument zur Durchführung gemeinsamer Aktionen zugeschrieben wird. Gerade bei der Diskussion über eine gemeinsame Sicherheitspolitik wird sich sehr rasch die Frage nach der „Kommandozentrale", d. h. letztlich nach der künftigen europäischen Regierung stellen. Diese Funktion kann nach Auffassung von Günther Burghardt weder die heutige Präsidentschaft noch die EG-Kommission übernehmen.

Als wenig aussichtsreich wurde in mehreren Beiträgen die beschlossene Regelung eingestuft, wonach in Zukunft der „Rat der für außen- und sicherheitspolitische Fragen zuständigen Minister" bei der Annahme einer gemeinsamen Aktion und in jedem Stadium ihres Verlaufs jeweils mit Einstimmigkeit beschließt, über welche Fragen mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden ist. Hier wird die substantielle Diskussion lediglich in die Entscheidungsfindung über prozedurale Fragen vorverlagert. Neu ist in diesem Zusammenhang die Regelung, daß die gemeinsamen Aktionen, d. h. der Entscheidungs-Output, für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und bei ihrem Vorgehen bindend sind. Nach Günther Burghardt kommt es jetzt darauf an, bei der 1996 vorgesehenen nächsten Regierungskonferenz zumindest für Teile der Außen- und Sicherheitspolitik Mehrheitsentscheidungen vorzusehen.

Peter von Jagow vom Auswärtigen Amt wies auf die Tatsache hin, daß außen- und sicherheitspolitische Fragen zwar in Zukunft im Rat getroffen werden, daß aber der Unterbau für EG-Materien und für Fragen der GASP weiterhin zweigleisig bleibt. Ein Problem stelle die Frage dar, auf welcher Ebene die Mitgliedstaaten in den verschiedenen außen- und sicherheitspolitischen Gremien vertreten sind. Hier dürfe es keine allzu großen Unterschiede geben.

Ratifizierung und weitere Schritte

In den Beiträgen in Bonn und Brügge wurde deutlich, daß es im Maastrichter Unionsvertrag noch eine Reihe von offenen Fragen und erkennbaren Schwachpunkten gibt. Bei der Bewertung sollte man sich vor Augen führen, daß dieses Dokument nicht der Endpunkt sondern eine weitere, allerdings sehr bedeutsame Etappe auf dem Weg zu einem geeinten Europa darstellt. Weitere Regierungskonferenzen werden noch in diesem Jahrzehnt folgen. Botschafter Trumpf bezeichnete den Unionsvertrag zutreffend als „Angebot für föderale Entwicklungen". Jetzt kommt es auf den politischen Willen an, die gebotenen Chancen zu nutzen. Heinrich Schneider wies auch auf das Akzeptanzproblem der weiteren europäischen Einigung hin. Eine Solidaritätsgemeinschaft setzt Identitätsmöglichkeiten und auch die Verstehbarkeit der Verfahrensabläufe voraus. Hier gibt es in der künftigen Union deutliche Fragezeichen.

Die Ratifizierungsdebatten in den zwölf EG-Staaten werden sicherlich nicht überall reibungslos vonstatten gehen. In den Ausführungen von Minister Clement wurde deutlich, daß sich die Länder ihre Zustimmung nur durch das Zugeständnis der Bundesregierung einer größeren innerstaatlichen Mitwirkung in EG-Fragen werden abringen lassen. Auch das Europäische Parlament will im April eine Gesamtbewertung des neuen Vertrages vornehmen. Angesichts der darin enthaltenen Fortschritte wird es jedoch schwerfallen, das Gesamtpaket scheitern zu lassen.

Otto Schmuck

Anmerkungen

1. Zur Bewertung des Maastrichter Unionsvertrages vgl. Wolfgang Wessels, Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeittrends, in: integration, 1 (1992), S. 2-16; Otto Schmuck, Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union, in: Europa-Archiv, 4 (1992), S. 97-106.
2. Vgl. Christian Engel, Regionen in der Europäischen Gemeinschaft, in: integration, 1 (1991), S. 9-20.

Europäische Integration: Am Ende der konventionellen Logik?

Der am 7. Februar 1992 in Maastricht von den Regierungen der Mitgliedstaaten unterzeichnete „Vertrag über die Europäische Union" als Ergebnis der beiden Regierungskonferenzen zur Politischen und zur Wirtschafts- und Währungsunion bedeutet für die EG trotz vieler Unzulänglichkeiten den Sprung in eine neue Qualität des Integrationswerkes und stellt damit die Einheitliche Europäische Akte aus dem Jahr 1986 deutlich in den Schatten. Dennoch bleibt er dem traditionellen Integrationskonzept dadurch verhaftet, daß er eine Revision und Ergänzung der bestehenden Vertragswerke vornimmt und sie lediglich unter das Dach einer „Union" stellt, die ihrerseits keine Rechtspersönlichkeit genießt. Politik und Wissenschaft sind daher unausweichlich mit der Frage konfrontiert, ob nun die Grenzen des herkömmlichen schrittweisen Ausbaus der Verträge erreicht oder vielleicht bereits überschritten sind.

Eben dieser Frage widmete sich die Jahrestagung 1991 des Arbeitskreises Europäische Integration vom 14. bis 16. November 1991 im Gebäude des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) in Bonn. Durch die Wahl des Themas „Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft" war bewußt eine kritische Überprüfung des inhaltlichen und prozeduralen Ansatzes der beiden im Dezember 1990 eingesetzten EG-Regierungskonferenzen angestrebt worden. In seiner Eröffnungsrede hob daher auch der stellvertretende Hauptgeschäftsführer des DIHT, *Walter Kaiser*, hervor, daß das Ziel der zwei Regierungskonferenzen nicht in einer Einigung um jeden Preis bestehen könne. Mit dem Hinweis auf zahlreiche Zielkonflikte und einige grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den EG-Staaten, etwa in bezug auf eine europäische Industriepolitik und insbesondere der Priorität der Geldwertstabilität in einer zukünftigen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), plädierte Kaiser dafür, sich für weitere Integrationsfortschritte mehr Zeit zu lassen. Die Regierungskonferenzen sollten sich darauf konzentrieren, einen tragfähigen Konsens über grundsätzliche Ziele, Instrumente und

Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft

AEI-Jahreskolloquium, 14.–16. 11. 1991, Bonn

Wiss. Leitung: Vorstand/Präsidium

Die EG auf dem Weg zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion
Vorsitz:
Dr. Karl-Heinz Narjes, Präsident des AEI, Brüssel
Einführung:
Dr. Walter Kaiser, DIHT, Bonn

Deutungen und Perspektiven aus rechtswissenschaftlicher Sicht
Vorsitz:
Prof. Dr. Hans-Joachim Glaesner, Brüssel
Einführung:
Prof. Dr. Gert Nicolaysen, Hamburg
Kommentare:
Prof. Dr. Ulrich Everling, Bonn
Prof. Dr. Eckart Klein, Mainz

Deutungen und Perspektiven aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht
Vorsitz:
Prof. Dr. Ronald Clapham, Siegen
Einführung:
Prof. Dr. Roland Vaubel, Mannheim
Kommentare:
Prof. Dr. Norbert Kloten, Stuttgart/Tübingen
Dr. Fritz Franzmeyer, Berlin

Deutungen und Perspektiven aus politikwissenschaftlicher Sicht
Vorsitz:
Dr. Hans von der Groeben, Bonn
Einführung:
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen
Kommentare:
Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Mannheim
Prof. Dr. Fritz Scharpf, Köln
Privatdozent Dr. Wolfgang Wessels, Bonn

Synthese und Schlußfolgerungen für weitere Forschungsarbeiten
Einführung:
Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien

Aufgaben einer künftigen Union herzustellen, deren Konkretisierung in Vertragsänderungen dann den Gemeinschaftsorganen überlassen werden könne.

Europäische Verfassungsgebung und mitgliedstaatliche Souveränität

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht hob *Gert Nicolaysen* hervor, daß eine inhaltlich noch nicht vorbestimmte „Europäische Union" juristisch gesehen sowohl durch eine schrittweise Verwirklichung durch Regierungskonferenzen und Vertragsänderungen als auch durch eine Verfassungsgebung denkbar ist. Bei letzterer stelle sich allerdings die Frage, wie sich ein „europäischer Verfassungsgeber" zusammensetzen solle. Inhaltlich gesehen eröffne sich für eine Union die gesamte Spannbreite: Von einer kontinuierlichen Fortentwicklung aus den Gemeinschaftsverträgen und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), wie sie in der Einheitlichen Akte angelegt ist, über eine mögliche Einbeziehung weiterer Kompetenzen und Organe sowie eine Verschmelzung von Strukturen und Verfahren, bis hin zur Eigenstaatlichkeit der Union unter „Auslöschung" der mitgliedstaatlichen Souveränität im Rahmen einer europäischen Verfassungsgebung. Allerdings müßten in jedem Fall bestimmte Meßlatten angelegt werden, wozu aus juristischer Sicht selbstverständlich auch die Voraussetzungen der Union nach den Verfassungen der Mitgliedstaaten gehörten. In Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung einer Union und die Kompetenzen ihrer Organe sowie auf den Grad der Vergemeinschaftung ihrer verschiedenen Politiken könne die Rechtswissenschaft zwar keine eindeutigen Kriterien vorgeben, es sei aber zu vermuten, so Nicolaysen, daß das Ausmaß an mitgliedstaatlichem Mitwirkungsbedarf auch in Zukunft hoch bleiben werde, ohne daß dies einer stärkeren Parlamentarisierung der Gemeinschaft entgegenstehen müsse. Abschließend ging Nicolaysen auf die Frage nach europäischen Grundrechten und auf das Verhältnis zwischen der künftigen Union und dem deutschen Grundgesetz (GG) ein. Für explizit ausformulierte Grundrechte konnte er keinen unmittelbaren praktischen Bedarf erkennen, wenn der Europäische Gerichtshof konsequent seine Rechtsprechung weiterentwickele, allerdings böte ein EG-Grundrechtskatalog Rechtssicherheit und würde zudem die Identität einer Union stärken und die Rufe nach einer „Solange III"-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Schweigen bringen. Zwischen der Möglichkeit eines Endes der Eigenstaatlichkeit der Mitglieder einer Union und der Reichweite der „Integrationsgewalt" des Art. 24 GG sah Nicolaysen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen denkbaren Widerspruch, über dessen Inhalt und Konsequenzen jedoch wenig ausgesagt werden könne, da die Schwelle zur Staatlichkeit der Union schwer bestimmbar sei. Im übrigen habe man es mit der prinzipiellen Schwierigkeit zu tun, daß keine der mitgliedstaatlichen Verfassungen etwas über die Liquidation des Staates selber aussage.

Ulrich Everling signalisierte eine weitgehende Übereinstimmung mit der Einführung von Nicolaysen und hob seinerseits deutlich hervor, daß Art. 24 GG keinerlei Einbruch in Kernbereiche der deutschen Verfassungsordnung wie die Grundrechte, das Sozialstaatsprinzip oder den föderativen Aufbau der Bundesrepublik erlaube. Im Gegensatz zu Nicolaysen betonte Everling, daß die politische Finalität der EG und die Tatsache, daß sie bereits heute mehr als ein bloßer Staatenverein sei und auch für den Bürger unmittelbare Rechte und Pflichten begründe, nach einer eigenständigen Legitimation verlange und nicht länger „am Tropf" der Legitimation der Mitgliedstaaten hängen dürfe. Hier rücke zwangsläufig, trotz des Fehlens europäischer Parteien sowie eines europäischen Volkes, das Europäische Parlament in den Blickpunkt, da im Gegensatz zur bekannten Auffassung Ipsens keine andere direkte Legitimationsquelle als ein direkt gewähltes Parlament denkbar sei.

Erhebliche Kritik an der mangelnden Zielperspektive bei der Politischen Union – nicht bei der WWU – äußerte im zweiten Kommentar *Eckart Klein*. Seiner Ansicht nach sei es nun nicht mehr zu rechtfertigen, daß der Frage nach der künftigen Gestaltungsstruktur der EG, also konkret der Frage, ob der Weg zum Staat beschritten werden solle, ausgewichen werde. Hierbei sah er im Grundgesetz insofern kein Hindernis, als daß dieses zwar die Bundesrepublik,

nicht aber einen „pouvoir constituant" auf europäischer Ebene binde. Klein selber sprach sich allerdings gegen die Staatlichkeit einer Union aus und vertrat die Auffassung, daß eine Staatengemeinschaft am besten geeignet sei, die Aufgaben zu lösen. Als aktuelles Beispiel verwies er auf die Jugoslawienpolitik der EG, in der die eben noch bestehende Möglichkeit eines nationalen Alleingangs (der Bundesrepublik) sich positiv ausgewirkt habe. In der anschließenden allgemeinen Diskussion der drei Referate wurde mehrfach betont, daß die juristischen Alternativen der Verfassung einer Europäischen Union scheinbar nur in der Form einer eigenen, föderativen Staatlichkeit der Union bei Aufgabe der Eigenstaatlichkeit der Mitgliedstaaten oder einer „Staatengemeinschafts-Union" ohne eigene Staatlichkeit bestünden. Auch der traditionelle Souveränitätsbegriff tauche dabei wieder auf und lasse offenbar keinen Raum für Zwischenformen einer „zusammengesetzten" oder „geteilten" Staatlichkeit. Daß einer Suche nach einem Ausweg aus diesem rechtspolitischen Dilemma jetzt nicht mehr zu entgehen sei, wurde damit begründet, daß die WWU nicht durch Art. 24 GG gedeckt sei oder daß sie gar, wie bereits Georg Erler geschrieben habe, das Ende des Nationalstaates bedeute. Die verfassungspolitischen Konsequenzen einer WWU, auch hierüber bestand weitgehende Einigkeit, lassen kaum noch Spielraum für eine rein mitgliedstaatlich vermittelte Legtimation einer künftigen „Union".

Zentralisierungs- und Desintegrationsschübe: Kritik aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Hatte die rechtswissenschaftliche Perspektive hervorgehoben, daß das Ziel einer europäischen Union streng juristisch gesehen weder eine eindeutig bestimmbare verfassungspolitische Methode noch gar eindeutige Strukturmerkmale, institutionelle Arrangements und Inhalte voraussetze, sondern lediglich erhebliche verfassungspolitische Konsequenzen mit sich bringe, so hielt sich die wirtschaftswissenschaftliche Analyse an deutliche, bestimmbare Kriterien und konzentrierte sich auf die Kritik der Logik der Zentralisierungspolitik in der EG im Rahmen der zwei Regierungskonferenzen. Unter Hinweis auf die „Public-Choice"-Theorie begründete *Roland Vaubel* den Wunsch von Politikern und Beamten nach einer zunehmenden Abgabe von Befugnissen an die EG, auf die sie im innerstaatlichen Raum keinen oder wenig Zugriff haben. Gerade für namhafte deutsche Politiker seien Tauschgeschäfte wie die Abgabe von Länderkompetenzen und der Autonomie der Bundesbank gegen eine zusätzliche Beteiligung an einer EG-Außen- und Sicherheitspolitik von größtem Interesse und würden bereitwillig abgeschlossen. Dieses Streben nach Vergrößerung des eigenen Anteiles an dem knappen Gut „Macht" sei polit-ökonomisch begründbar und könne, wenigstens teilweise, durch gewisse institutionelle Vorkehrungen auf der EG-Ebene – deren Repräsentanten wie die Kommissare selbstverständlich ein noch größeres Interesse an solchen Tauschgeschäften besäßen – in seinen Wirkungen abgemildert werden, etwa durch die Bestimmung, daß Kommissare und Richter nicht wiedergewählt werden dürften und ihr Gehalt nicht über den entsprechenden Vergütungen in den Mitgliedstaaten liegen dürfte. Im zweiten Teil seiner Einführung ging Vaubel ausführlicher auf die Ziele der Konferenz zur Politischen Union ein und stellte hierbei für den Ökonomen unsinnige Zentralisierungs- und auch Desintegrationsschübe fest. So bewertete er das langfristige Ziel einer EG-Sicherheits- sowie Verteidigungspolitik als Schritt zur Desintegration der NATO, was bei einem typischen öffentlichen Gut wie der Sicherheit ökonomisch falsch sei. Beim Durchgehen des letzten Vertragsentwurfes der Luxemburger Präsidentschaft vom Juni 1991 wies Vaubel anschließend darauf hin, daß überall eine erneut ökonomisch nicht zu begründende Zentralisierung festzustellen sei – etwa in der Kulturpolitik, dem Gesundheitswesen, der Industriepolitik. Aus ökonomischer Sicht befand Vaubel abschließend, daß, obwohl die EG-Marktintegration zu begrüßen sei, die politische Integration mit erheblichem Zweifel begleitet werden müsse.

Norbert Kloten zeigte sich mit Vaubel in vielen Punkten einverstanden und hob dabei besonders deutlich hervor, daß der von Vaubel gewählte Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie auf der Annahme beruhe, daß Wettbewerb der Systeme und eine liberalisierte Weltwirtschaft – ge-

tragen von einer Vielzahl selbständiger, durchorganisierter politischer Einheiten – der Steigerung der Wohlfahrt diene. Integration müsse aus diesem Verständnis eher über offene Märkte als durch politische Institutionen vollzogen werden. Die Wahl dieses Ansatzes bedeute ebenfalls eine Präferenz für ein Parallelwährungssystem gegenüber der Strategie der Einheitswährung, und auch Kloten ließ seine persönliche Präferenz für den Parallelwährungsansatz durchblicken. Seine Kritik an Vaubel konzentrierte sich auf zwei Punkte. Zunächst stellte Kloten fest, daß auch der Ökonom die Schwelle eines „optimalen Grades der politischen Integration" und mithin der Kompetenzallokation auf verschiedene Entscheidungsebenen, über die hinaus eine Zentralisierung zu Effizienzverlusten führe, nicht bestimmen könne und diese Frage daher wohl der Politik überlassen müsse. Zweitens widersprach er Vaubels These, daß die Bundesbank die Stabilitätspolitik nur durchhalten könne, weil sie sich hierbei im Einklang mit der öffentlichen Meinung befinde, und daß daher eine unabhängige europäische Zentralbank – mangels einer europäischen öffentlichen und zudem stabilitätsorientierten Meinung – wohl kaum vergleichbare Stabilitätsergebnisse produzieren werde, wie sehr ihre Unabhängigkeit auch garantiert sei. Aus der Sicht eines Mitglieds des Zentralbankrats könne er dieser Auffassung höchstens begrenzt zustimmen.

Im zweiten Kommentar auf Vaubel konzentrierte sich *Fritz Franzmeyer* auf dessen Hauptthese eines direkten Zusammenhanges zwischen Streben nach persönlicher Macht, nach Ansehen und nach finanzieller Verfügungsmasse und politischer Zentralisierung. Franzmeyer stimmte grundsätzlich der Feststellung zu, daß Politiker „Machtkartelle" bilden und in diesen Kartellen auch persönlichen Ehrgeiz befriedigen, ebenso wie er prinzipiell eine Wiederbelebung der Akteure in der Theorie begrüßte, wie sie die Neue Politische Ökonomie im Einklang mit anderen Disziplinen vollzogen habe. Zwei gewichtige Einwände gegen Vaubels Thesen ließen diese jedoch einseitig erscheinen. Zum einen müsse dann von einem internen Widerspruch gesprochen werden, wenn Wettbewerbsdruck begrüßt und hergestellt werden soll, zugleich aber Systempräferenzen erhalten werden sollen. Das Beispiel der indirekten Steuern, aber auch der Umwelt- und Sozialpolitik, verweise auf die Grenzen dieses Ansatzes. Wettbewerb der Systeme führe geradezu zwangsläufig zu einer Angleichung nach unten und daher unmittelbar zu einer vollständigen Politik- und Präferenzenaufgabe, die nur durch eine Mindestharmonisierung, also durch die politische Integration, aufgefangen werden könne. Zur Zentralisierung bestehe daher oftmals keine überzeugende Alternative. Zum zweiten kritisierte Franzmeyer allgemein, daß in Vaubels Thesen die überpersonale Komponente fehle, das heißt die Erkenntnis, daß Politiker eben auch im Rahmen übergeordneter Ideen, Ziele und Prozesse handelten. In der anschließenden Debatte schloß sich die Mehrzahl der Teilnehmer Franzmeyers Kritik in dem Sinne an, daß die Thesen Vaubels in vielen Punkten zu unspezifisch seien und zudem übersähen, daß Integrations- und damit Zentralisierungsfortschritte, wie sie von den beiden Regierungskonferenzen angestrebt würden, nicht ohne breite Beteiligung von allen Seiten, etwa der deutschen Länder, und nicht ohne einen gewissen „permissive consensus" (Inglehart) in der Bevölkerung durchzusetzen seien. Eine reine Darstellung von Zentralisierungstendenzen als Befriedigung von persönlichem Ehrgeiz und europaweit organisierten Interessen greife daher, so der Grundkonsens, zu kurz, auch wenn sie ein bestimmtes Erklärungspotential für sich reklamieren könne.

EG als Konkordanzsystem und seine Legitimationsdefizite

In die politikwissenschaftliche Diskussion einführend stellte *Rudolf Hrbek* die EG in Anlehnung an den amerikanischen Politologen Puchala als „Konkordanzsystem" dar. Diese Begriffswahl impliziere, wie bereits in der rechtswissenschaftlichen Perspektive deutlich geworden war, daß die EG weder die Charakteristika eines Staates im Werden noch die einer Internationalen Organisation oder eines „Regimes" aufweise, vielmehr sich gerade durch eine überaus komplexe Verbindung verschiedener Merkmale auszeichne. So entstehe mit der EG auch kein neuer „Leviathan" mit zentraler Gewalt, sondern ein fast undurchschaubares Mehrebenenspiel mit kollektiver Führung, in das die

Mitgliedstaaten mehr und mehr eingebunden werden. Die Legitimitätszufuhr der EG beruhe ja gerade darauf, daß die Mitgliedstaaten und andere Akteure nicht von der EG erdrückt würden, sondern unter Zusammenlegung ihrer Potentiale („pooling of sovereignty") in einem vornehmlich auf Konsens ausgerichteten System mit rechtlich verbindlicher Grundlage sowie eigenen Befugnissen und Organen ihre Aufgaben besser und in neuer Qualität wahrnehmen können. Die Dynamik des Systems speise sich daher sowohl aus politischen Leitbildern, deren Funktion, wie Lipgens und Schneider gezeigt hätten, keineswegs unterschätzt werden dürfe, als auch aus konkreten Interessen und einem sich häufig wandelnden und aktualisierenden Aufgaben- und Zielverständnis seitens der Mitgliedstaaten. Für die Funktionsfähigkeit des Systems seien außerdem transnationale Kommunikationsbeziehungen und Lernprozesse von entscheidender Bedeutung, da die Angleichung von Interessen und Problemlösungsverständnissen immer ein auf konkretem Austausch beruhender Prozeß sei, der in einigen Bereichen – wie etwa der Außenpolitik – langwieriger sei und für eine gewisse Zeit mithin auch andere (intergouvernementale) Strukturen rechtfertige. Diesen Sachverhalt spiegele auch die Definition von Europäischer Union als einem Prozeß (Hrbek/Schneider, 1980) wider, die ein Denken in festgefügten konstitutionellen Strukturen vermeiden wolle. Föderalismus, so befand Hrbek abschließend, könne nur dann als Erklärungshilfe für die EG dienen, wenn man nicht in herkömmlichen festen Formen denke, sondern mehr auf die interne Dynamik des EG-Systems setze und diese zu verstehen suche.

Beate Kohler-Koch stellte als die zentrale These Hrbeks ein politisches Tauschgeschäft zwischen einer zunehmenden Vergemeinschaftung von Politiken und der Beteiligung vielfältiger, besonders aber mitgliedstaatlicher Akteure an der Politikformulierung und -durchsetzung heraus, ein Tauschgeschäft, das in den Regierungskonferenzen fortgesetzt werde. Diese richtige Darstellung der Entwicklung des EG-Systems beantworte aber nur unzureichend die Frage, ob es inzwischen eine „empirische soziale Legitimität für ein europäisches Herrschaftssystem" gebe; sie selber würde dies eher verneinen. Zumindest bestünde ein enormer Bedarf eines breiten Diskurses über die Tragfähigkeit der „Legitimation durch Verfahren" (Luhmann), eines „hierarchisch initiierten Europas der Interessenvermittlung", eines „Europe of Networks". Überdies täusche man sich, wenn man meine, mit einer Konstitutionalisierung, einer Verfassungskonstruktion mit festen Befugnisabgrenzungen hier Abhilfe schaffen zu können, da auch diese nur auf ein Mindestniveau an Legitimation der EG/Union hinauslaufen könne. Die weiterführende und dringend notwendige Fragestellung sei die nach der Fähigkeit unserer Gesellschaften zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen des westlichen Modernisierungsmodells und seiner Folgewirkungen.

An die bereits in der ökonomischen Perspektive angesprochene problematische Beziehung zwischen negativer Marktintegration und positiver Politikintegration knüpfte dann *Fritz Scharpf* an. Aus der Sicht des Politikwissenschaftlers bestünde das Problem allerdings nicht in der Gefahr einer allokativ wenig effizienten Überzentralisierung, sondern im Gegenteil in der Gefahr eines vollständigen Verlustes an politischer Problemlösungs- und Steuerungsfähigkeit. Die politischen Folgekosten des durch den Binnenmarkt ausgelösten Deregulierungsschubes und des fortschreitenden Kompetenztransfers lägen darin, daß die Mitgliedstaaten handlungsunfähig würden, ohne daß auf der EG-Ebene ein Regulierungs- und Steuerungsersatz zu erkennen sei. Schlimmstenfalls wäre das Ergebnis ein vollständiger Politikverzicht. Scharpf vertrat zudem die These, daß ein Erkennen dieses Problems keineswegs seine Lösung impliziere, da im Zustand kaum oder gar nicht bestehender politischer, kultureller, administrativer und wirtschaftlicher Einheitlichkeit jede Lösung einen extrem hohen Konsensbedarf voraussetze. Die Gleichzeitigkeit des Prozesses der politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Integration, der die Entwicklung der Nationalstaaten weitgehend gekennzeichnet habe, finde im Rahmen der EG nicht statt und könne freilich auch nicht forciert oder erzwungen werden. Die Folge bestünde dann möglicherweise in einer Unfähigkeit zur Durchsetzung von Entscheidungen und einem gravierenden Implementationsdefizit. Das schon aus juristischer (wegen des Mangels an

Justitiabilität) und ökonomischer (als „Augenwischerei") Perspektive kritisierte Prinzip der Subsidiarität verstelle zusätzlich den Blick dafür, daß es gerade darum gehen müsse, nicht in einen völlig ungesteuerten Systemwettbewerb zu geraten, was eben politische Zentralisierung voraussetze. Schließlich skizzierte Scharpf zwei Lösungen: Zum einen die Übertragung des „dual federalism"-Konzeptes auf Europa, das in den USA erst in den dreißiger Jahren durch die Politik des „New Deal" revidiert wurde und vorher den Staaten die „police power" und dem Bund die „commerce power" zugesichert hatte, also in einer festen Aufgabenteilung bestand. Als zweites, erfolgversprechenderes Konzept schlug Scharpf die systematische Suche nach die Autonomie (der Mitgliedstaaten) schonenden sowie gemeinschaftsverträglichen Regelungen auf beiden Ebenen vor.

Das EG-System als Fusionierung von Nationalstaaten

Wolfgang Wessels stellte abschließend die Entwicklung der EG und die Regierungskonferenzen zur Politischen Union und WWU in den Kontext der Entwicklung der westeuropäischen Industrie- und Wohlfahrtsstaaten. In dem Zustand komplexer Interdependenz wären diese Staaten immer weniger in der Lage, ihre Aufgaben selbständig wahrzunehmen und suchten daher im Rahmen der EG die Möglichkeit, gemeinsam zu handeln. Obwohl daher die EG in zunehmendem Maße staatliche Aufgaben wahrnehme und über erhebliche staatliche Ressourcen – Geld und Recht – verfüge, gehe die Entwicklung nicht in Richtung einer traditionellen Staatlichkeit. Vielmehr charakterisiere sich das EG-System durch eine „Fusionierung" der europäischen Nationalstaaten, die ihre Eigenständigkeit nicht aufgäben, sondern in den EG-Raum ausdehnten, allerdings unter Inkaufnahme einer Zentralisierung der Wahrnehmung von Kompetenzen. In der Diskussion wurde betont, daß die mehrfach angesprochene Legitimitätsbeschaffung durch Einbindung von Akteuren dauerhaft keine tragfähige Grundlage für das EG-System darstellen könne, wobei keine Einigkeit über die Frage herrschte, ob die Regierungskonferenzen einen Beitrag zur Stärkung der EG-Legitimität leisten würden oder überhaupt könnten.

Typologien zwischen Staatenbund und Bundesstaat

Zum Abschluß der Tagung faßte *Heinrich Schneider* (Wien) die Leitlinien der Diskussion zusammen. Wesentlich sei ihm – in Anlehnung an Odo Marquardt – die Erkenntnis gewesen, daß „Typologien emeritierte Konflikte" seien. Die Diskussion habe verdeutlicht, daß es darum gehe, sich gedanklich und in der Forschung auf ein Kontinuum möglicher Typologien zwischen Staatenbund und Bundesstaat einzustellen, daß keine der beiden strikten Alternativen adäquat die Darstellung des Entwicklungszustandes und der Tendenzen der Europäischen Gemeinschaft leisten könne. Von entscheidender Bedeutung sei hierbei, wie gerade die ökonomische Perspektive gezeigt habe, die hermeneutische Rekonstruktion der Akteursmotive im Sinne von Habermas. Erneut mit Habermas plädierte Schneider schließlich dafür, auf die Legitimitätsdebatte eingehend, daß selbst dann, wenn kaum empirisch entschieden werden könne, ob die Legitimität einer Ordnung wie der EG nur „erwirtschaftet" oder doch authentisch akzeptiert sei, die Frage nach der „Würdigkeit" beantwortet werden müsse. Und wenn selbst dies nicht möglich sei, gäbe es immer noch den Unterschied zwischen „Zumutung" und „Zumutbarkeit". So bleibt abschließend festzustellen, daß die Jahrestagung des Arbeitskreises mit dem sowohl Politik als auch Wissenschaft herausfordernden Ergebnis endete, daß spätestens mit Maastricht die konventionelle Integrationslogik an ihre Grenzen gestoßen ist.

Christian Engel und Christian Welz

Die Europäischen Gemeinschaften auf dem Weg zur Staatswerdung? Eine Bilanz von Maastricht

Das Beispiel der Einheitlichen Europäischen Akte hat gezeigt, daß sich Qualität und integrationspolitische Auswirkungen von Vertragsänderungen oft erst im historischen Rückblick beurteilen lassen. Insofern hatte sich der Arbeitskreis Europäische Integration mit seiner Tagung eine ehrgeizige Aufgabe gestellt: Ziel war es, nicht nur über die Inhalte des am 8.2.92 unterzeichneten Maastrichter Vertragswerks zu informieren, sondern auch Konferenzverlauf und -ergebnisse einer ersten Interpretation und Bewertung zu unterziehen.

Europäische Union als Prozeß

Einführend in die Gesamtthematik der Tagung warf *Rudolf Hrbek* die Frage auf, ob nicht gerade die Vieldeutigkeit des Begriffs „Union" es erst ermöglicht habe, sich in Maastricht auf diese als Zielbestimmung des Integrationsprozesses zu einigen. Hrbek plädierte für eine Begriffsinterpretation, die unter Union nicht eine bestimmte Struktur der Gemeinschaft verstehe, sondern die vielmehr den Prozeß der Gemeinschaftsbildung in den Vordergrund rücke. Eine Analyse, die dieses zweite Begriffsverständnis zugrunde lege, werde den Ergebnissen von Maastricht eher gerecht.

In einer Betrachtung der Substanz der Gipfelergebnisse betonte Hrbek die Erweiterung des Aufgabenkatalogs der Gemeinschaft, der mit der Wirtschafts- und Währungsunion, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit der Innen- und Justizminister Kernbereiche staatlicher Souveränität umfasse. Die Ebene der Mitgliedstaaten und die der EG würden innerhalb eines Verbundsystems einander überlappender Elemente differenziert nach verschiedenen Tätigkeitsbereichen zueinander in Beziehung gesetzt, wobei die Einführung des Subsidiaritätsprinzips als Strukturprinzip wesentlich sei. Der Maastrichter Vertrag betone dabei selbst den Prozeßcharakter der Bestimmungen: So enthalte er die Perspektive der Überführung intergouvernementaler Zu-

Verlauf und Ergebnisse der Regierungskonferenzen

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, 13.–15.2.1992, Bonn

Wiss. Leitung:
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen
Begrüßung:
Dr. Gerd Langguth, Vertretung der EG-Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn

Der Vertrag zur Europäischen Union: Ergebnisse des Gipfels von Maastricht und ihre Bedeutung. Eine Einführung in die Gesamtthematik
Einführungen:
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen
Dr. Karl-Heinz Narjes, Präsident des AEI, Brüssel

Das Programm zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion
Einführungen:
Prof. Dr. Rolf Hasse, Universität der Bundeswehr Hamburg
Prof. Ian Harden, University of Sheffield

Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)
Einführungen:
Elfriede Regelsberger, Institut für Europäische Politik, Bonn
Prof. Dr. Renata Fritsch-Bournazel, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris

Institutionelle Reformen einschließlich Regionalausschuß
Einführungen:
Marcell von Donat, Kabinett Schmidhuber, EG-Kommission Brüssel
Ulla Kalbfleisch-Kottsieper, Staatskanzlei, Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Verhandlungsablauf und Bewertung aus der Sicht der Bundesregierung
Einführung:
Dr. Werner Kaufmann-Bühler, Auswärtiges Amt, Bonn

Verhandlungsablauf und Bewertung aus der Sicht des Europäischen Parlaments
Einführung:
Dr. Dietmar Nickel, Europäisches Parlament, Brüssel

Bildungs- und Kulturpolitik
Einführung:
Dr. Ingeborg Berggreen, Bayerisches Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst, München

Zusammenarbeit der Innen- und Justizministerien
Einführung:
Dr. Klaus-Peter Nanz, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Die Gemeinschaft auf dem Weg zur Staatswerdung?
Einführung:
Dr. Wolfgang Wessels, Institut für Europäische Politik, Bonn

sammenarbeit in gemeinsame Politik und lege in mehreren Fällen genaue Daten für Vertragsrevisionen fest. Die Anreicherung der EG sei aber nicht nur prozeßhaft zu sehen; es gebe auch bereits Elemente einer europäischen Verfassung in den Maastrichter Vertragsänderungen, die eine etatistische Interpretation der Gemeinschaft nahelegen könnten.

Das Umfeld der Regierungskonferenzen

Bei der Beurteilung der Verhandlungsergebnisse muß das Umfeld der Konferenzen in Rechnung gestellt werden. Die knappe Vorbereitungszeit von nur 12 Monaten war, wie *Karl-Heinz Narjes* in Erinnerung rief, durch eine Vielzahl von internationalen Ereignissen gekennzeichnet, die ebenfalls Anforderungen an die Handlungskapazitäten der Zwölf stellten. Narjes nannte den Golfkrieg, der die Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander belastet habe, die Jugoslawienkrise, die die Schwierigkeiten im Verhältnis EG-KSZE-WEU-UNO verdeutlichte, sowie den Zusammenbruch der Sowjetunion. Den zentralen internen Konflikt, der den gesamten Konferenzverlauf beeinflußte, sah Narjes in der „Verweigerungshaltung" Großbritanniens, dem es um die Behauptung seiner traditionellen Vorrangposition, etwa durch Bewahrung der Kommandostrukturen in NATO und WEU, gegangen sei.

Hauptkritikpunkt Narjes in bezug auf die Maastrichter Ergebnisse war die Drei-Säulen-Konzeption der Union: Eine supranationale (Rechts-)Gemeinschaft könne nicht unvermittelt neben einer rein völkerrechtlichen Zusammenarbeit in Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik stehen. Diese Fragen seien im Rahmen künftiger Regierungskonferenzen noch vor einer Erweiterung der Gemeinschaft zu klären.

Kontrovers diskutiert wurde anschließend, ob die in Maastricht verabschiedete Vertiefung der Integration Ausdruck einer „Club-Mentalität" sei, die zu hohe Hürden für weitere Beitritte errichte, oder aber ob diese Vertiefung gerade mit Blick auf die anstehende Erweiterungsrunde notwendig sei, um eine Verwässerung des Integrationsgedankens zu verhindern.

Die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

In seiner Analyse der in Maastricht gefaßten Beschlüsse zur WWU gelangte *Rolf Hasse* zu einer differenzierten Einschätzung: Den erfreulich konkreten Regelungen zur Ausgestaltung der Endstufe stünden sehr vage Vorstellungen über die Übergangsphase ab 1994 gegenüber. Hasse begrüßte die klaren Aussagen zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung und die Festschreibung der Priorität der Preisstabilität als Ziel der Geldpolitik. Bedenken äußerte er hinsichtlich der Vertragsbestimmungen für die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB). Zwar sichert der Vertrag die Unabhängigkeit formal, Hasse sah jedoch ein Einfallstor für die Relativierung der materiellen Unabhängigkeit in der Einbindung der Geldpolitik in wirtschaftspolitische Leitlinien, die vom ECOFIN-Rat gegeben werden können, und in der Kompetenz des Rates in Wechselkursfragen. Zwar sei in beiden Fällen in Maastricht noch ein Passus zum Vorrang der inneren Geldwertstabilität eingefügt worden, doch beruhe dies nicht auf einem Umdenken.

Als wenig sinnvoll sah Hasse die auf die Haushaltsdisziplin bezogenen Konvergenzkriterien an, die vor Eintritt in die 3. Stufe erfüllt sein müssen. Bei der Bewertung müßten die Wachstumsrate des BIP und die Struktur der öffentlichen Ausgaben berücksichtigt werden. Angesichts der geringen Aussagekraft der Kriterien (Gesamtverschuldung nicht über 60%, jährliche Neuverschuldung nicht über 3% des BIP) und ihrer Nichterreichbarkeit für die Mehrzahl der Staaten könne das Ergebnis der Prüfung nur in einer Rechtfertigung abweichender Daten bestehen; dies fördere aber nicht die Stabilitätserwartungen an den Finanzmärkten. Die seiner Ansicht nach nicht ausreichend gesicherte Stabilitätsorientierung in der EG kritisierte Hasse insbesondere vor dem Hintergrund der Umwälzungen in Osteuropa, die die EG zum Stabilitätsanker und zum Referenzmaß für die Umstrukturierung der Wirtschaftssysteme gemacht habe.

Ian Harden erläuterte das Zusatzprotokoll, das Großbritannien das Recht zur Abkoppelung von der weiteren Währungsintegration einräumt. Dieses sieht vor, daß Großbritannien, sollte es sich gegen eine Teilnahme an der 3. Stufe der WWU entscheiden, seine volle Währungssouveränität behält und nicht der Verpflichtung zur Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite unterliegt. Laut Harden ist das britische Beharren auf diesen Sonderregelungen vor allem politisch motiviert. Die britische Regierung hoffe immer noch, daß die Währungsunion nicht verwirklicht werde, wolle aber, falls dies doch geschehe, nicht davon ausgeschlossen sein. Weitere Gründe für das britische Zusatzprotokoll sah Harden in der politischen Kultur und in den Besonderheiten der Verfassung Großbritanniens. Eine verfassungsmäßig garantierte Unabhängigkeit für irgendeinen Teil der öffentlichen Gewalt, wie dies für die EZB vorgesehen ist, entspreche nicht der Verfassungsdoktrin von der (unteilbaren) Souveränität des Parlaments. Die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament sei verbunden mit einer unbeschränkten Machtfülle der britischen Regierung, die man nicht durch Vorgaben aus Brüssel begrenzen lassen wolle.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Elfriede Regelsberger gelangte in ihrer Analyse und Bewertung der in Maastricht beschlossenen Bestimmungen zur GASP zu einer gedämpft positiven Einschätzung. Zwar bestehe das duale System von außenpolitischen Aktivitäten der EG und intergouvernementaler Zusammenarbeit fort, doch habe die Zusammenarbeit nun einen höheren Verbindlichkeitsgrad. Dabei sei die GASP auch weiterhin nicht der Rechtsprechung des EuGH unterworfen.

Mit der Ausdehnung der GASP auf die Verteidigungspolitik werde die künstliche Trennung von Sicherheitsfragen in politische, militärische und wirtschaftliche Aspekte aufgegeben. Die Einbeziehung der WEU bedeute deren Stärkung als eigenständige Komponente innerhalb der Europäischen Union. Die Einzelheiten der Beziehungen zwischen Europäischer Union, WEU und NATO bedürfen, nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Mitgliedschaften, weiterer Klärung.

Bemerkenswert ist der Einstieg in die qualifizierte Mehrheitsabstimmung in Fragen der Außenpolitik. Gegenüber früheren Entwürfen wurde dieses Prinzip jedoch erheblich verwässert: Der Rat beschließt jetzt in jeder Phase mit Einstimmigkeit, ob mit Mehrheit entschieden werden soll. Regelsberger äußerte Bedenken hinsichtlich der Praktikabilität dieses Verfahrens.

Insgesamt hat Maastricht den Stellenwert der GASP sowohl für die Politische Union als auch für die einzelstaatlichen Außenpolitiken bestätigt, einige Fragen sind aber noch völlig offen: Das Problem der Überlastung der Präsidentschaft und die Troika-Konstruktion, die für interne Effizienz und Außenwirkung der GASP sehr wichtig sind, wurden in Maastricht nicht thematisiert.

Renata Fritsch-Bournazel beleuchtete in ihrem Beitrag das durch die deutsche Einheit veränderte Verhältnis zwischen Frankreich und der Bundesrepublik. Sie schilderte insbesondere französische Irritationen über die Politik des größer gewordenen Deutschland. Vor allem die deutsche Diskussion um die WWU gebe der französischen Besorgnis Nahrung, daß die Integration an Relevanz für die deutsche Politik verloren habe. Diese veränderten Rahmenbedingungen könnten sich nicht nur als Belastung für die GASP, sondern für die Integration insgesamt herausstellen.

Institutionelle Reformen

Aus Sicht der Kommission bezeichnete *Marcell von Donat* das Maastrichter Vertragswerk als das unter den herrschenden Bedingungen bestmögliche Ergebnis. Die wichtigsten Neuerungen sah er in neuen Institutionen und Verfahren. Die Schaffung einer Europäischen Zentralbank, die Einrichtung eines Vermittlungsausschusses zwischen Rat und Europäischem Parlament und der Ausschuß der Regionen machten die institutionelle Szene bunter und unübersichtlicher. Unübersichtlichkeit kennzeichne auch das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 189b, das bei Nichteinigung von Rat und Parlament dem EP ein Vetorecht einräumt und damit, so von Donat, zur Verringerung des demokratischen Defizits beiträgt. Diesem Ziel dienten auch das neue Verfahren zur Einsetzung der Kommission, das eine förmliche Investitur durch das EP vorsehe,

und die Synchronisation der Mandatszeiten von Parlament und Kommission.

Als wesentliches Verfassungselement identifizierte von Donat die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, das, wenn auch kaum justitiabel, doch in einer größer und heterogener werdenden Gemeinschaft eine Trendwende bedeute. Dagegen berge das Europa der mehreren Geschwindigkeiten, das sich in Maastricht abzeichne, akute Gefahren für den Integrationsprozeß. Diese Präzedenzfälle könnten den ohnehin bestehenden Zentrifugalkräften in der Gemeinschaft neuen Auftrieb geben.

Die Sicht der Bundesländer

Im Mittelpunkt des Referates von *Ulla Kalbfleisch-Kottsieper* standen die Probleme, die hinsichtlich der Gestaltung des Ausschusses aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften (kurz: Ausschuß der Regionen) noch offen sind. Das betrifft in erster Linie die Besetzung des Ausschusses, die der Vertrag den einzelnen Mitgliedstaaten überläßt. Die Länder lehnen eine von der Bundesregierung bereits zugesagte Vertretung der kommunalen Spitzenverbände mit der Begründung ab, dies behindere die längerfristig geplante Weiterentwicklung des Ausschusses von einem Beratungsgremium zu einem Organ der förmlichen Beteiligung der Regionen an den Entscheidungen der Gemeinschaft. Ungeklärt ist, ob die Bundesländer durch gewählte Mandatsträger (die Landtage haben bereits Ansprüche angemeldet) vertreten werden sollen oder durch Mitglieder der Exekutive, wie Kalbfleisch-Kottsieper forderte. Als positiv strich sie heraus, daß der Ausschuß ein Selbstbefassungsrecht besitze. Das von den Bundesländern geforderte eigenständige Klagerecht des Ausschusses vor dem EuGH konnte hingegen nicht durchgesetzt werden. Hier sehen die Bundesländer Nachbesserungsmöglichkeiten im Rahmen des Ratifizierungsgesetzes. In diesem soll auch die durch die Neuformulierung des Art. 146 eröffnete Möglichkeit konkretisiert werden, daß die Bundesregierung im Rat durch einen Länderminister vertreten werden kann.

Diese Forderungen waren Anlaß für eine Diskussion über die allgemeine Integrationsverantwortung der Länder. Das Problem einer förmlichen Beteiligung der dritten Ebene angesichts der sehr unterschiedlich ausgeprägten Regionalstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten wurde ebenso thematisiert wie die grundsätzliche Frage, wie die Einbeziehung der dritten Ebene zu bewerten sei: als Rückfall in Kleinstaaterei oder aber als Stärkung des EG-Systems.

Bewertung aus der Sicht der Bundesregierung

Für die Bundesregierung zeigte sich *Werner Kaufmann-Bühler* mit den Ergebnissen der Regierungskonferenzen zufrieden. Die immer wieder vorgebrachte Kritik an der mangelnden Parallelität der beiden Konferenzen wies er als unbegründet zurück, räumte jedoch ein, daß sich die unterschiedliche Art der Vorbereitung in den Ergebnissen niederschlage. Die Vorbereitung für die WWU, für die insgesamt mehr Zeit zur Verfügung gestanden habe, sei fachspezifischer verlaufen. Dies habe dazu geführt, daß in der WWU die Vertragsbestimmungen weitaus detaillierter seien, während in der Politischen Union zahlreiche Einigungen nur im Grundsatz erfolgt seien.

In einer Bewertung des Konferenzablaufs ging Kaufmann-Bühler auf den im September vorgelegten Vertragsentwurf der niederländischen Präsidentschaft ein, den er als Produkt einer innenpolitisch zerrissenen Regierung bezeichnete. Er sei trotz einiger aus deutscher Sicht positiver Aspekte wie z.B. der positiveren Einstellung zur NATO nicht haltbar gewesen, da er keinerlei Rücksicht auf französische Interessen genommen habe. Damit widersprach Kaufmann-Bühler der in den Medien vertretenen Auffassung, Deutschland habe den Entwurf letztlich zu Fall gebracht.

Einen signifikanten Einschnitt im Konferenzablauf, der die Lösung des schwierigsten Problems ermöglicht habe, sah Kaufmann-Bühler in der britisch-italienischen Initiative zur Außen- und Verteidigungspolitik. In dieser rückte Italien von seiner ursprünglichen Linie ab, die Verteidigungspolitik vollständig zu vergemeinschaften und die WEU nur in einer Übergangsphase bis 1997 zu nutzen. Dies erlaubte Großbritannien, seine starre Gegnerschaft zur GASP aufzugeben.

Bewertung aus der Sicht des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hatte versucht, seinen Vorstellungen zu WWU und Politischer Union im Rahmen der sog. Interinstitutionellen Konferenzen, die seit Mai 1990 zwölfmal stattfanden, in den Konferenzen mit den nationalen Parlamenten („Assisen") sowie im sog. Trilog der Präsidenten von Kommission, Rat und EP Geltung zu verschaffen. *Dietmar Nickel* sah in diesen Kontakten einen wichtigen Vorläufer für eine ständige Verhandlungsstruktur, die zur Verbesserung der Verfahrensabläufe und zur Stärkung der Position des Parlaments beitragen könnte.

Nickel bewertete die Verhandlungsergebnisse dahin, daß Maastricht dem EP die grundsätzliche Anerkennung als Mitentscheider biete. Positiv sei auch die Annäherung an einen politischen Diskurs auf EG-Ebene durch die Erwähnung der politischen Parteien und das Verfahren zur Einsetzung der Kommission. Da zwischen der Konstituierung des Parlaments und der Einsetzung der Kommission sechs Monate lägen, die zur Anhörung von Kandidaten genutzt werden könnten, bestehe die Chance für eine neuartige Verbindung zwischen beiden Institutionen. Bedenken äußerte Nickel hinsichtlich der Vervielfachung der Verfahren. Was die Gemeinschaft durch Stärkung der Rechte des EP an demokratischer Legitimität gewinne, verliere sie so an Transparenz. Obwohl Maastricht hinter den Forderungen des EP weit zurückbleibt, kann das Parlament nach Nickels Einschätzung angesichts der Selbstbindung des belgischen und des italienischen Parlaments an das Votum des EP seine Zustimmung nicht verweigern.

Bildungs- und Kulturpolitik

Die Bundesländer hatten in bezug auf die Bildungs- und Kulturpolitik, die sie als Kernbereich ihrer Eigenstaatlichkeit betrachten, während der Konferenzen eine doppelte Zielsetzung verfolgt: Es galt, so *Ingeborg Berggreen,* die Kompetenzen der EG und die der Mitgliedstaaten klar gegeneinander abzugrenzen; gleichzeitig sollte eine ausreichende Grundlage für Förderprogramme der Gemeinschaft in diesem Bereich geschaffen werden. Nach Ansicht Berggreens tragen die neuen Artikel 126—128 den Anliegen der Länder im wesentlichen Rechnung. Sie kritisierte jedoch die Unbestimmtheit der Tätigkeitsbeschreibungen und der Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft. Zwar könne die Gemeinschaft nur ergänzend und unterstützend tätig werden, doch seien alle Rechtsakte des Art. 189 möglich, also auch verbindliche Entscheidungen und Verordnungen, hingegen keine Richtlinien, da der Vertrag als Kompromiß zu den Länderforderungen keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlaubt. Unzufrieden sind die Länder auch mit dem Abstimmungsmodus: Angesichts der unbefriedigenden Tätigkeitsbeschreibungen hatten die Länder als „Notbremse" Einstimmigkeit verlangt. Diese konnten sie jedoch nur im Bereich Kultur durchsetzen; in der Bildungspolitik entscheidet der Rat hingegen mit qualifizierter Mehrheit.

Zusammenarbeit der Innen- und Justizministerien

Den entscheidenden Impuls für einen Ausbau der bereits in den 70er Jahren begonnenen und in Maastricht auf eine vertragliche Grundlage gestellten Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres sah *Klaus-Peter Nanz* im Weißbuch der Kommission. Der geplante Abbau der Binnengrenzen habe Ausgleichsmaßnahmen für die damit verbundenen Sicherheitsverluste notwendig gemacht.

Der Zustand vor Maastricht war dabei gekennzeichnet durch eine wachsende Anzahl von ad hoc-Gremien mit sich überschneidenden Kompetenzen, durch eine streng intergouvernementale Zusammenarbeit, die Anlaß zu Konflikten über die Rechtsgrundlage einzelner Maßnahmen gab, sowie durch das gewachsene Bewußtsein, daß sich Probleme des Terrorismus, der Drogenkriminalität und illegalen Einwanderung einzelstaatlichen Lösungen entziehen.

Der Verhandlungsprozeß gestaltete sich sehr schwierig. Der deutsche Vorschlag, die Asylpolitik und die polizeiliche Zusammenarbeit in volle EG-Kompetenz zu überführen, stieß auf Widerstand insbesondere von britischer Seite. Schließlich ist es nur gelungen, für die gemein-

same Liste visumpflichtiger Länder und für die äußere Visagestaltung eine Gemeinschaftskompetenz einzuführen. Dies aber, so Nanz, sei nur sinnvoll, wenn auf lange Sicht weitere Bereiche in die EG-Kompetenz überführt würden. Nanz wies auf die Parallelität zu Regelungen im Bereich der GASP hin: Es werde ein Beamtenausschuß als Vorbereitungsgremium für Ratsentscheidungen eingerichtet, und es gebe ein verbrieftes Beteiligungs- und Initiativrecht der Kommission sowie eine Informationspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament. Als besonders bedeutsam bezeichnete Nanz die sog. Passerelle-Klausel, die eine Überführung der intergouvernementalen Zusammenarbeit in Asyl- und Einwanderungsfragen und im Bereich der justitiellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Gemeinschaftskompetenz vorsehe.

Die Diskussion ergab, daß offene Fragen vor allem noch hinsichtlich der Sicherung des Datenschutzes und bei der Einbeziehung von Drittstaaten in die Zusammenarbeit bestehen.

Die Gemeinschaft auf dem Weg zur Staatswerdung?

Wolfgang Wessels unternahm am Ende der Tagung den Versuch, diese Partialanalysen in einer Gesamtschau über die Sektoren hinweg zusammenzufügen. Er griff dabei die Frage nach der Berechtigung einer etatistischen Interpretation der Gemeinschaft auf. Wessels wählte eine Minimaldefinition des Begriffs „Staat" in Anlehnung an Max Weber und David Easton: Staat meint danach einen Apparat, der allgemeinverbindliche Entscheidungen produziert und diese mit den Instrumenten Recht und Geld durchsetzt. Wessels' Grundthese lautete, daß die Entwicklung der EG erklärt werden könne aus zwei Dilemmata, mit denen sich der moderne westeuropäische Staat konfrontiert sehe. Das Ebenen-Dilemma bedeutet, daß die Stabilität des demokratischen Staates, der zur Erfüllung seiner wohlfahrtsstaatlichen Funktionen auf wirtschaftlichen Erfolg und damit auf Öffnung zur Weltwirtschaft angewiesen sei, von Entscheidungen abhänge, die außerhalb seiner Grenzen getroffen würden. Daraus aber ergibt sich die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Hier kommt das Entscheidungsdilemma ins Spiel, aus der Public Choice-Theorie als Gefangenen-Dilemma bekannt. Um die Ausnutzung der kooperationsbereiten Staaten durch die kooperationsunwilligen zu verhindern, müssen Verfahren entwickelt werden, die Fairneß bei der Entscheidungsfindung und -durchsetzung garantieren. Die so erklärbare Bereitschaft der EG-Staaten zur „Fusion" habe aber, so Wessels, nicht die Auflösung der Staaten zur Folge. Vielmehr seien die Mitgliedstaaten bemüht, in allen Phasen die Kontrolle über Entscheidungen zu behalten. Die in Maastricht vereinbarten Ausweitungen gemeinsamer Politikbereiche, der Kompetenztransfer bei gleichzeitiger Zunahme der Beteiligung nationaler Akteure und die Differenzierung der Verfahren liegen damit im Langzeittrend der Gemeinschaftsentwicklung. Recht und Geld als staatliche Steuerungsmedien seien, so Wessels, in Maastricht gestärkt worden.

Diese insgesamt positive Bewertung von Maastricht als einer wesentlichen Etappe auf dem Weg zur „Staats"-Werdung stieß nicht auf uneingeschränkte Zustimmung unter den Teilnehmern. Die von Wessels zugrunde gelegte Minimaldefinition von Staat sei ergänzungsbedürftig. Recht und Geld seien nicht die einzigen Steuerungsmedien eines Staates, hinzu komme als affektives Element das Bemühen um die Produktion gemeinsamer Sinngebung. Es gab auch Stimmen, die fragten, ob eine Staatswerdung überhaupt anzustreben sei.

Die Tagung zeigte einmal mehr, daß Bewertungen einzelner Integrationsetappen sehr stark von der angenommenen bzw. gewünschten Finalität des Prozesses abhängen. Damit aber stellt sich auch weiterhin die Frage nach den europapolitischen Leitbildern.

Sabine Weyand

Stand und Perspektiven von Forschung und Lehre zu EG-Fragen

Bericht über das „ECSA World Meeting 1992" in Brüssel

Die bevorstehende Vollendung des einheitlichen Binnenmarktprogramms und die schrittweise Realisierung der Ziele, welche der im Dezember 1991 in Maastricht ausgehandelte Vertrag über die Europäische Union enthält, werden zur Folge haben, daß die Existenz und die Auswirkungen der EG nicht nur auf vielen neuen Gebieten, sondern auch mit zunehmender Intensität zu spüren sein werden. Der Bildungssektor gehört zu denjenigen Bereichen, für welche diese Vorhersage in besonders deutlich ausgeprägter Weise zutreffen wird. Vor allem auch für die Universitäten werden sich eine Reihe zusätzlicher Herausforderungen ergeben. Dies ist zunächst eine Folge davon, daß sich die Mitgliedstaaten auf ein Bündel von Grundsätzen vertraglich geeinigt haben, die darauf hinauslaufen, daß EG-Fragen auf den Ebenen der universitären Forschung und Lehre einen vergrößerten Raum bzw. einen erhöhten curricularen Stellenwert einnehmen werden. Die akademische Auseinandersetzung mit der Europäischen Integration wird aber auch dadurch nachhaltig beeinflußt werden, daß sich der Erkenntnisgegenstand in einem anhaltenden Expansions- und Vertiefungsprozeß befindet. Im Zuge dessen wird die Komplexität des Einwirkens der Gemeinschaftspolitiken auf mitgliedstaatliche und „externe" Angelegenheiten ebenfalls zunehmen. Dem Studium von Problemstellungen, die mit der EG zusammenhängen, und der Vermittlung diesbezüglicher Kenntnisse sind daher künftig in vermehrtem Ausmaß Zeit sowie sachliche und personelle Ressourcen zu widmen. Angesichts der immer deutlicher in Erscheinung tretenden „europäischen Dimension" vielfältiger Arten von Fragenkreisen kann es kaum überraschen, daß die wissenschaftliche Befassung mit „Europa" bzw. mit „Integrations"-Angelegenheiten gegenwärtig weltweit eine markante Intensivierungsphase durchläuft.

Universitäten und das Studium der Europäischen Integration

Weil das Phänomen der Europäischen Integration schon seit längerem in einer Reihe von Disziplinen (z.B. in den Geschichts-, Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften) vielerorts einen fest etablierten Gegenstand akademischer Forschung und Lehre bildet, ist es im Hinblick auf die absehbare Entwicklungsrichtung von beträchtlichem Interesse, einen möglichst umfassenden und aktuellen Überblick über den internationalen Stand der EG-bezogenen Forschung und Lehre zu gewinnen und auf dieser Grundlage zu analysieren, welche Folgerungen sich für die Erfüllung künftiger Aufgaben ergeben. Um in diesem Sinne einen ersten nachhaltigen Anstoß zu geben, ist unter dem Leitthema „Universities and the Study of European Integration" am 27. und 28. Februar 1992 eine von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften unter Mitwirkung von „ECSA-Europe" organisierte Zusammenkunft veranstaltet worden. Zu diesem Treffen hatte die Generaldirektion X (Audiovisuelle Medien, Information, Kommunikation, Kultur) alle zur Zeit weltweit bestehenden nationalen *ECSAs (European Community Studies Associations)* mit der Bitte um Entsendung von jeweils zwei bis drei Vertretern eingeladen. Die Pflege und Entwicklung des Gedankenaustausches zwischen und mit solchen akademischen Kreisen, die auf die Behandlung von Fragen der Europäischen Integration spezialisiert sind, war jedoch nicht das einzige Anliegen, dem das ECSA World Meeting dienen sollte. Die Veranstaltung verfolgte auch den Zweck, zu einer Verbesserung des weltweiten Dialogs zwischen den EG-Institutionen und den Universitäten (sowie unter diesen selbst) über den Gegenstand der Europäischen Integration beizutragen. Ferner sollte nach Feldern Ausschau gehalten werden, auf denen sich Möglichkeiten einer für alle Seiten nützlichen Zusammenarbeit ergeben können.

Entwicklungsperspektiven der EG

Die Veranstaltung wurde von Generaldirektorin *Colette Flesch* (DG X) eröffnet. Ihrer Begrüßungsansprache konnte zum einen das beträchtliche Interesse entnommen werden, das die EG-Kommission an einem stets aktuellen Informationsstand über die jeweils stattfindenden Forschungsaktivitäten mit Gemeinschaftsbezug

hat. Außerdem wurde betont, daß die Universitäten heute diejenige Generation ausbilden, welche morgen die Verantwortung für das Schicksal Europas und der Welt tragen wird.

Der Eröffnung folgte ein Vortrag des Präsidenten der EG-Kommission, *Jacques Delors*, über die neuen Dimensionen der Gemeinschaft und die sich daraus ergebenden Entwicklungsperspektiven. In dem sehr ausführlichen tour d'horizon wurden nicht nur die in Maastricht erzielten Ergebnisse bzw. Kompromisse sowie damit zusammenhängende Fragenkreise breit angelegt und differenziert zur Sprache gebracht, sondern auch im Hinblick auf die bestehenden komplexen Interdependenzen behandelt. Hierzu gehörten beispielsweise die Problematik gemeinsam ausgeübter Zuständigkeiten in einem Großraum ohne innere Wirtschaftsgrenzen, Fragen der inneren Sicherheit und der Einwanderungspolitik, die Aufgaben der Wettbewerbs- und der sog. Industriepolitik, die Förderung des Aufholprozesses der zurückgebliebenen Regionen innerhalb der Gemeinschaft, Fragen der Verbesserung der Effizienz von Entscheidungsprozessen und natürlich, die beiden Komplexe Politische Union sowie Wirtschafts- und Währungsunion, aber auch die Frage der künftigen Finanzierung der Gemeinschaft vor dem Hintergrund ihrer vergrößerten Aufgabenbereiche. Besonders im Verlauf der ausgedehnten Diskussion wurde deutlich, welch' breite Betätigungsfelder für die wissenschaftliche Forschung bestehen oder entstehen.

Im Zusammenhang damit trat auch zutage, daß die verschiedenen EG-Institutionen angesichts der immer komplexeren globalen und regionalen Rahmenbedingungen und den damit einhergehenden erhöhten Entscheidungsrisiken ein wachsendes Interesse an den Ergebnissen einer profunden intellektuellen (von den Universitäten in voller Unabhängigkeit betriebenen) Auseinandersetzung mit EG-Fragen haben.

In dem anschließenden Vortrag „Economic and Monetary Union" gab *Professor Niels Thygesen* (Kopenhagen) zunächst einen Überblick über die Arbeit des 1988 eingesetzten Ausschusses zur Erarbeitung des Konzepts für die geplante Währungsunion. Den Schwerpunkt der Ausführungen bildeten die auf dem EG-Gipfel in Maastricht beschlossenen Kompromißlösungen sowie die sich daraus ergebenden ökonomischen und nicht-ökonomischen Implikationen im Hinblick auf die geplante stufenweise Herstellung der Währungsunion.

Berichte nationaler Assoziationen zum Stand der EG-Studien

Eine andere zentrale Komponente der Konferenz bestand in der Erstattung und Diskussion der Berichte der einzelnen nationalen ECSAs über ihre jeweiligen wissenschaftlichen Aktivitäten, Erfahrungen und weiteren Zielsetzungen. Für die Befassung mit den Berichten der Vereinigungen aus den Nicht-Mitgliedstaaten der EG stand ebenso ein halber Arbeitstag zur Verfügung wie für die Behandlung der Berichte der elf Assoziationen aus dem Bereich der Gemeinschaftsländer.

Forschungsaktivitäten nationaler ECSAs außerhalb der EG-Staaten

Die 1987 gegründete *ECSA-USA* hat gegenwärtig rund 650 Mitglieder, die ein breites Spektrum von Disziplinen abdecken. Neben der Anregung von Forschungsaktivitäten ihrer Mitglieder findet alle zwei Jahre eine große, international konzipierte Konferenz statt. Im Mittelpunkt der für Mai 1993 geplanten Tagung, die außer Wissenschaftlern auch Angehörige von Regierungsinstitutionen und Vertreter aus der Wirtschaft zusammenführt, steht die Präsentation der Ergebnisse von Untersuchungen über die Beziehungen zwischen den USA und der EG. Zwischen den alle zwei Jahre stattfindenden Konferenzen finden stets einige workshops zu spezialisierten Themen statt. Die Publikationstätigkeit besteht schwerpunktmäßig in der Herausgabe eines Newsletter (dreimal jährlich), eines Mitgliederverzeichnisses, von Broschüren, die „abstracts" von Tagungsbeiträgen enthalten, sowie (in loser Folge) Bände, die ausgewählte Beiträge in- und ausländischer Autoren enthalten.

Die japanische wissenschaftliche Vereinigung für EG-Fragen *(Nihon EC Gakkai)* wurde 1980 ins Leben gerufen, nachdem die EG-Forschung in Japan sich bereits schon seit Anfang der 60er Jahre schrittweise (Zollunion, Konsequenzen der ersten EG-Erweiterung) entwickelt und etabliert hatte. Die Vereinigung hat zur Zeit ca. 300 (persönliche bzw. korporative) Mitglieder aus

Wissenschaft, Verwaltung und Wirtschaft, die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (primär Wirtschafts-, Rechts- und Politikwissenschaften) zugehören. Jedes Jahr (i.d.R. Mitte November) wird eine zweitägige Tagung über EG-Fragen abgehalten; auf der Agenda steht stets die Analyse der aktuellen Entwicklung (so z.B. am 7./8.11.92 die in Maastricht vereinbarte Politische Union). Die meisten Tagungsbeiträge werden in einer eigenen Zeitschrift publiziert.

In der VR China bestehen fünf spezialisierte wissenschaftliche Einrichtungen, die sich mit EG-Problemen beschäftigen (Handelspolitik, GAP, Regionalpolitik, EWS, Politische Union). Die in Gründung begriffene *Chinese Society for EC Studies* wird künftig als zentrale Instanz die Arbeit der verschiedenen EG-Forschungsinstitutionen koordinieren. Es werden wissenschaftliche Seminare organisiert. Universitäres Lehrangebot mit EG-Bezug existiert entweder als studium generale oder mit fachspezifischem Inhalt. Die Publikationstätigkeit betrifft die Herausgabe des „Journal of West-European Studies", Occasional Papers, Videos sowie zahlreiche Übersetzungen von ausländischen Büchern und EG-Dokumenten.

Die *Turkish Association for European Studies* (TUNAECS) ist das interdisziplinäre Forum der in der Türkei betriebenen universitären EG-Studien. Im Gefolge des türkischen Antrags auf EG-Mitgliedschaft wurde 1987 an der Marmara-Universität aufgrund einer gesetzlichen Vorgabe das „European Community Institute" errichtet; es untersteht unmittelbar dem Universitätspräsidenten. Dieses Institut bietet einen EG-spezifischen Studiengang an, der zu einem entsprechenden Diplom- und Doktorgrad führen kann. Außerdem werden spezielle Sommerkurse unter Einbeziehung ausländischer Wissenschaftler angeboten. Das in der Türkei von mehreren Jura- und Wirtschaftsfakultäten bestehende Lehrangebot zu EG-bezogenen Gegenständen trifft seit kurzem auf ein beträchtliches und rasch wachsendes Interesse von Akademikern aus den südlichen Regionen der ehemaligen Sowjetunion. Diese Entwicklung erfährt außerhalb der Türkei bisher nur wenig Beachtung.

In *Kanada* findet jährlich eine wissenschaftliche Tagung zu aktuellen EG-Fragen statt. Seit 15 Jahren erscheint das zweisprachige „Journal of European Integration", die derzeitige Auflage beträgt 500 Exemplare. – In Israel befindet sich die EG-bezogene universitäre Forschung und Lehre seit rund zwei Jahren in einem markanten Expansionsprozeß. Dieses findet insbesondere im Entstehen entsprechend spezialisierter Universitäts-Institute sichtbaren Ausdruck.

An den polnischen Universitäten haben vereinzelt bereits Anfang der 1970er Jahre einige Institute und auch einzelne Wissenschaftler damit begonnen, sich mit EG-Fragen zu befassen. 1989 erfolgte unter Orientierung an der Konzeption der westeuropäischen ECSAs die Gründung der *PECSA*. Sie hat zur Zeit rund 110 Mitglieder. Der Wunsch nach Ausweitung der EG-bezogenen Forschung und Lehre sieht sich mit beträchtlichen finanziellen Restriktionen konfrontiert; sowohl ACE (Aktion der Gemeinschaft für die Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaftswissenschaften) als auch TEMPUS (Förderung von Austausch, Mobilität und Ausbildung im Hochschulbereich in Mittel- und Osteuropa) werden zu einer begrenzten Überbrückung dieser Situation genutzt. Ein weiteres Anliegen betrifft den Aufbau leistungsfähiger Bestände an EG-spezifischer Literatur. – Finanzielle Engpässe stellen ebenfalls für die ungarische und für die kroatische ECSA das Hauptproblem dar.

In der Republik *Korea* wurde inzwischen der universitäre Studienabschluß eines „Master in EC-Studies" geschaffen; im Sommer 1992 wird die nationale ECSA ihre Tätigkeit aufnehmen. – Die Gründung einer nationalen ECSA wird in Kürze auch in Bulgarien, der CSFR, Rumänien, der Schweiz und in Neuseeland erfolgen.

ECSA-Europe

Die 1987 ins Leben gerufene *ECSA-Europe* umfaßt die elf in den Mitgliedstaaten der EG bestehenden nationalen Vereinigungen für EG-Studien. Zu den diversen Aktivitäten von ECSA-Europe gehört neben der regelmäßigen Zusammenkunft der Mitgliedsassoziationen die von der EG-Kommission finanzierte Herausgabe des 1991 bereits in der 2. Auflage erschienenen „Who's Who in European Integration Studies". ECSA-Europe betreibt außerdem interdisziplinäre Forschungsprojekte zur Frage des Konversionsprozesses in den ostmitteleuropäischen Reformländern. Das Jean-Monnet-Pro-

gramm der EG zur Förderung des Aufbaus universitärer Lehre zu EG-relevanten Gegenständen ist ebenfalls von ECSA-Europe angeregt und mit auf den Weg gebracht worden; daß mit diesem Programm einem weitverbreiteten dringenden Bedarf entsprochen wurde, spiegelt sich allein schon in der Tatsache, daß mehr als insgesamt 2600 Förderungsanträge gestellt wurden. Ferner trägt ECSA-Europe als gemeinsame Plattform zum Informationsfluß zwischen den Mitgliedsvereinigungen und der EG-Kommission bei.

Schließlich haben auch die elf nationalen Assoziationen aus dem Bereich der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft ihre Tätigkeit vorgestellt und außerdem über die Situation bezüglich der EG-bezogenen Forschung und Lehre in ihren jeweiligen Ländern berichtet. Nach eingehender Diskussion informierte dann die Leiterin der zur DG X gehörenden Abteilung „Information Universitaire", *Jacqueline Lastenouse,* über die Position der EG-Kommission hinsichtlich des Komplexes „European Integration Studies".

Felder künftiger Zusammenarbeit

Im letzten Teil des World Meeting ging es dann darum, prospektive Felder einer Zusammenarbeit zwischen den nationalen ECSAs und die Möglichkeiten gemeinsamer wissenschaftlicher Aktivitäten zu erkunden. Dies geschah zunächst in Form von vier parallelen Arbeitsgruppen. Diese befaßten sich mit folgenden Themenkreisen: Veröffentlichungen, Organisationsmöglichkeiten für gemeinsame Forschungsprojekte, Möglichkeiten für den Austausch von akademischen Lehrern und Forschern, Fragen transnationaler und globaler Konferenzaktivitäten. Die in den Arbeitsgruppen erzielten Ergebnisse wurden dem Plenum vorgetragen und von diesem eingehend diskutiert. Die erzielten Übereinkünfte lassen sich dahingehend resümieren, daß es für die Zukunft als wünschenswert angesehen wird, nach Maßgabe der Verfügbarmachung von Ressourcen die Organisation gemeinsamer Forschungsprojekte auszuweiten, wissenschaftliche Tagungen bzw. workshops unter genereller Mitwirkung aller weltweit bestehenden nationalen ECSAs unter der Federführung von ECSA-Europe durchzuführen, gemeinsame wissenschaftliche Publikationsaktivitäten zu betreiben und den Informations- und Meinungsaustausch zwischen den ECSAs (die weltweit gegenwärtig mehr als 6000 akademische Mitglieder repräsentieren) und mit den Europäischen Gemeinschaften zu pflegen. Es herrschte Einverständnis, daß ECSA-Europe ihre Aktivitäten künftig auch verstärkt in den Dienst der gemeinsam erarbeiteten Zielvorstellungen stellt. Alle Schlußfolgerungen der gemeinsamen Konferenzarbeit wurden am Ende der Veranstaltung durch den Präsidenten von ECSA-Europe, *Professor Malcolm Anderson* (Edinburgh), der EG-Kommission übermittelt.

Insgesamt gesehen ist das ECSA World Meeting allseits als ausgesprochen notwendig und nützlich bezeichnet worden. Auch kam im Verlauf der einzelnen Sitzungen wiederholt zum Ausdruck, daß bei den einzelnen ECSAs der Wunsch nach Aufnahme bzw. Ausbau von bilateralen und/oder multilateralen Kontakten besteht. Die vielfältigen im Verlauf gewonnenen Einblicke in die Tätigkeit der anderen Vereinigungen und die im Zuge damit empfangenen Anregungen sind für jede teilnehmende ECSA mit Sicherheit von ganz besonderem Interesse gewesen. Außerdem sind sie von großem Wert im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit der jeweils eigenen Tätigkeit und für die Entscheidungsprozesse bezüglich der künftigen Arbeitsschwerpunkte.

Wulfdiether Zippel

WICHTIGE MITTEILUNG FÜR ALLE BEZIEHERINNEN UND BEZIEHER DER ZEITSCHRIFT INTEGRATION

Im vergangenen Jahr ist die Postdienst-Datenschutzverordnung in Kraft getreten. Die Post macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, daß sie bei Anschriftenänderung grundsätzlich dem Verleger die **neue Anschrift** mitteilt.

Gegen diese bisher geübte Verfahrensweise besteht nach der neuen Verordnungslage jetzt ein **Widerspruchsrecht** seitens der Bezieherinnen und Bezieher.

Sollten Sie als Bezieherin/Bezieher bis zum **30. April 1992** keinen schriftlichen Widerspruch bei uns eingelegt haben, verfährt die Post unverändert wie bisher.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr
EUROPA UNION VERLAG GMBH

INTEGRATION
Herausgegeben von Prof. Dr. Heinrich Schneider

Redaktion
Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; Prof. Dr. Eberhard Grabitz, Berlin; Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen; Dr. Thomas Jansen, Brüssel; Bernd Janssen, Bonn; Dr. Otto Schmuck, Bonn; Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien; Prof. Claus Schöndube, Frankfurt; Prof. Dr. Winfried von Urff, München; Prof. Dr. Werner Weidenfeld, Mainz; Dr. Wolfgang Wessels (verantwortlich), Bonn; Barbara Lippert, M. A. (geschäftsführend), Bonn; Meike Leube (Redaktionsassistentin für den Arbeitskreis Europäische Integration), Bonn.

Verlag: EUROPA UNION VERLAG GMBH, Geschäftsführer: Gerhard Eickhorn.

Redaktions- und Verlagsanschrift: Europa-Zentrum, Bachstraße 32, D-5300 Bonn 1.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement INTEGRATION (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 36,– DM, für Schüler, Studenten u. a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 18,– DM einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten.
Einzelheft INTEGRATION 10,– DM, bei Abnahme von mindestens 10 Ex. 6,00 DM/Ex., von mindestens 50 Ex. 4,– DM/Ex., von mindestens 100 Ex. 3,– DM/Ex., einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Das Abonnement kann nur schriftlich bei Einhaltung einer Frist von acht Wochen zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden.

Druck: WAZ-Druck, Duisburg.

Urheberrechte: Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge und anderen Texte sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopien, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendungen, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten.

Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

© EUROPA UNION VERLAG GMBH

ISSN 0720-5120

Christian Engel, Christine Borrmann

Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung. EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte

Band 5 der Reihe „Analysen zur Europapolitik“ des Instituts für Europäische Politik, Bonn

Die am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA) war die erste umfassende Ergänzung und Überarbeitung der EG-Verträge. Zur effizienten Durchsetzung des Ziels der Vollendung des Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 wurden in der EEA neue Entscheidungsverfahren und -bestimmungen eingeführt.

Der vorliegende Band biete auf der Grundlage einer umfassenden Datenerhebung zur Verfahrenspraxis einen detaillierten Überblick über die Erfahrungen mit den neuen EG-Entscheidungsverfahren. Statistische Analysen sowie ausgewählte Fallbeispiele weisen auf die Beschleunigung der Entscheidungsverfahren, auf die Durchsetzung des Mehrheitsprinzips im Ministerrat sowie auf die Strategien der Akteure zur Wahrung oder Stärkung ihres Einflusses bei den Entscheidungen hin.

1991, 288 Seiten,
broschiert,
LP DM 39.-
ISBN 3-7713-0416-4,

EUROPA UNION VERLAG

Europa-Zentrum · Bachstr. 32 · Postfach 1529 · 5300 Bonn 1