16. Jg./Juli '93

Z 7626 F

integration

3/93

Vladimir Handl
Tschechische Europapolitik: Profilsuche und Kursbestimmung

Werner Weidenfeld und Christian Jung
Lehren aus Maastricht: Transparenz, Demokratie und Effizienz in der Europäischen Union

Peter-Christian Müller-Graff
Europäische Politische Zusammenarbeit und Gemeisame Außen- und Sicherheitspolitik: Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht

Ernst Sucharipa
Von der Neutralität zur europäischen Sicherheitsidentität: Österreich und die Europäische Union

Arbeitskreis Europäische Integration
Die Zwölf auf dem Prüfstand – der schwierige Übergang von der EPZ zur GASP

Kommunen auf dem Weg nach Europa

Die Aktion Jean Monnet – eine Erfolgsbilanz

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

INHALT

Vladimir Handl
Tschechische Europapolitik: Profilsuche und Kursbestimmung 125
Werner Weidenfeld und Christian Jung
Lehren aus Maastricht: Transparenz, Demokratie und Effizienz in der Europäischen Union . 138
Peter-Christian Müller-Graff
Europäische Politische Zusammenarbeit und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht 147
Forum
Ernst Sucharipa
Von der Neutralität zur europäischen Sicherheitsidentität: Österreich und die Europäische Union 158
Literatur
Wolfgang Schumann
Die Integration Europas – eine Bestandsaufnahme aus politikwissenschaftlicher Sicht 163
Tagung
Martin Nettesheim
Europäische Integration – Herausforderung für das traditionelle Staatsrecht 169
Arbeitskreis Europäische Integration
Franco Algieri
Die Zwölf auf dem Prüfstand – der schwierige Übergang von der EPZ zur GASP 173
Silvia Raich
Kommunen auf dem Weg nach Europa 179
Barbara M. Kehm
Die Aktion Jean Monnet – eine Erfolgsbilanz 185
Korrigendum 172

AUTORINNEN UND AUTOREN

Franco Algieri, M. A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Europäische Politik, Bonn

Dr. Vladimir Handl
Institute of International Relations, Prag

Christian Jung, M. A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Europa am Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz

Dr. Barbara M. Kehm
Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- u. Hochschulforschung, Universität-Gesamthochschule Kassel

Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff
Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier, stellvertretender Vorsitzender des Arbeitskreises Europäische Integration

Dr. Martin Nettesheim
Fachbereich Rechtswissenschaft, Institut für Völkerrecht, Europarecht und ausländisches öffentliches Recht der Freien Universität Berlin

Silvia Raich
Magistrandin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Dr. Wolfgang Schumann
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Dr. Ernst Sucharipa
Botschafter, Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Wien

Prof. Dr. Werner Weidenfeld
Leiter der Forschungsgruppe Europa am Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz

Tschechische Europapolitik: Profilsuche und Kursbestimmung

Vladimir Handl

Historische Erfahrungen

Die tschechische Europapolitik, als wesentlicher Bestandteil der Außenpolitik der neugegründeten Tschechischen Republik, steht im Mittelpunkt dieses Beitrags.[1]

Aufgrund ihrer zentralen geopolitischen Lage in Europa war die Entwicklung der Tschechoslowakei stets zahlreichen unterschiedlichen Einflüssen ausgesetzt. Der bis 1945 dominierende Einfluß Westeuropas wurde seit der künstlichen Teilung Europas 1945 abgelöst von einer ebenso einseitigen Einflußnahme durch den Osten. Der Einfluß aus dem Westen, und hier insbesondere jener aus Deutschland und Österreich, hinterließ im weitesten Sinne Spuren in Wirtschaft, Politik und Kultur des Landes. Während die tschechische nationale Entwicklung in starkem Maße von den Beziehungen zu Deutschland beeinflußt wurde, so spielten für die Slowakei die Beziehungen zu Ungarn die zentrale Rolle. Unter ungarischer Herrschaft (vom 10. Jh. bis 1918) bildete die Slowakei lediglich einen Teil Ungarns, und die slowakische Nation war größtenteils assimiliert worden.

Vor allem Großmächte bedienen sich des verbreiteten politischen Handlungsmusters, nach welchem sie über das Schicksal eines Landes bestimmen, ohne dessen Interessen zu berücksichtigen und ohne dessen Vertreter einzubeziehen (ein Handlungsmuster, das die Tschechen als Entscheidungsfindung „über uns, ohne uns" bezeichnen). Die erste diesbezügliche Erfahrung machten die Tschechen mit dem Münchener Abkommen vom 29. September 1938, die zweite war die Invasion durch die Länder des Warschauer Paktes am 21. August 1968. Diese Invasion war um so schockierender, als sie von seiten der Verbündeten und nicht durch die „Feinde" erfolgte. Die Teilung Europas nach 1945 wird von vielen ebenfalls als eine Art „Verrat" von seiten der siegreichen demokratischen Mächte angesehen. Die sowjetische Vorherrschaft hatte den Verlust der Souveränität sowie eine wachsende Rückständigkeit gegenüber der Entwicklung im Westen zur Folge. Die Wiederherstellung des europäischen Großmachtstatus Deutschlands durch die Vereinigung im Jahre 1990 war die notwendige Voraussetzung für die Beendigung der Teilung Europas. Die negativen Erfahrungen mit den Einflußnahmen von außen, die sowohl die Tschechen als auch die Slowaken machten, werden relativiert durch die Tatsache, daß die Tschechoslowakei (ein Produkt nach dem Willen der Tschechen, Slowaken und der Siegermächte nach dem Ersten Weltkrieg) 1992 aufgelöst wurde, und zwar nach dem Willen der Regierungskoalitionen beider Republiken, ohne die pro-tschechoslowakische Orientierung der internationalen Staatengemeinschaft zu berücksichtigen.

Folgen der Teilung

Tschechen und Slowaken unterscheiden sich in einigen spezifischen sozial-psychologischen Charakteristika. Es scheint, als mangele es der slowakischen Bevölkerung an Vertrauen in die

eigene Stärke, sich der neuen Situation anzupassen und als gleichberechtigter Partner der westeuropäischen Staaten auftreten zu können. Gleichzeitig jedoch fühlen sich die Slowaken unterschätzt und wünschen sich eine stärkere Beachtung ihrer Interessen. Sie identifizieren sich mit ihrem ersten demokratischen nationalen Staat, von dem sie sich gerade jene Hilfe erwarten, die sie von 1989 bis 1992 aus Prag so schmerzlich vermißt haben. Die tschechische Bevölkerung wurde von den neuen Herausforderungen weniger überrascht (vor allem aufgrund der recht günstigen ökonomischen Ausgangslage). Hinzu kommt, daß sich die Tschechen stärker mit der ehemaligen Tschechoslowakei und weniger mit dem neuen Staat identifizieren können. Es wird vermutlich sehr lange dauern, bis ein Konzept für eine tschechische Nation gefunden sein wird. Intellektuelle, Fachleute und Politiker befürchten vor allem die Dominanz einer „Pragmatik des Marktes" oder sogar einen gewissen „nationalen Nihilismus" im Bewußtsein bzw. Handeln der Bevölkerung. Die Tatsache, daß die Teilung der CSFR über die Köpfe der Bevölkerung hinweg vollzogen wurde, könnte zu einer größeren Skepsis bezüglich der nach 1989 geschaffenen demokratischen Institutionen führen und auch die Angst vor zunehmenden autoritären Mustern in der Politik schüren. Der Mangel an Kommunikation zwischen der Bevölkerung, den politischen Parteien, den Abgeordneten und der Regierung wurde zum sichtbaren Zeichen der Politik in beiden Republiken.

Die Frage nach den geopolitischen Auswirkungen der Teilung spielte eine zentrale Rolle in den Diskussionen über die internationale Bedeutung der tschechoslowakischen Trennung. Sowohl tschechische als auch slowakische Oppositionsparteien wie auch liberale Intellektuelle (so etwa Jirí Dienstbier, ursprünglich auch Václav Havel) gaben ihren Befürchtungen Ausdruck, beide Republiken könnten ihre Stabilität verlieren und zum Spielball der Großmächte werden. Gleichzeitig schienen jedoch die geopolitischen Faktoren für die slowakische national-orientierte Opposition nicht Grund genug zu sein für die weitere Existenz eines gemeinsamen Staates. Die Regierungsparteien beurteilten im allgemeinen die geopolitische Veränderung als vorteilhaft. Sowohl Prag als auch Bratislava waren sich der Tatsache bewußt, daß sich das Machtzentrum der Tschechischen Republik weiter nach Westen und das der Slowakischen Republik weiter gen Osten verschieben würde. Prag wird tiefer in den deutschen Einflußbereich hineingezogen werden und den direkten Kontakt mit den instabilen Regionen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten sowie der Donauanrainer verlieren. Im Gegensatz dazu verschob sich das Machtzentrum des slowakischen Gebietes (ausgenommen das deutschsprachige) in die Donauregion. Auf tschechischer Seite betonte Außenminister Josef Zieleniec mehrmals – auch schon vor der Spaltung –, daß die Tschechische Republik aus geopolitischer Sicht dem Westen näher gerückt sei. Einher mit dem Verlust der unmittelbaren Nachbarschaft zum Gebiet der ehemaligen UdSSR ging eine entscheidende Veränderung in den Beziehungen zu dieser Region.[2] In einem Konzeptpapier des tschechischen Ministeriums für Internationale Beziehungen (seit Januar 1992 „Außenministerium") wird darauf hingewiesen, daß mögliche Instabilitäten jenseits ihrer Ostgrenze die Bedeutung der Tschechischen Republik als Zone der Stabilität und der Prosperität in Westeuropa verstärken könnten.[3]

Die Tschechische Republik profitierte von dieser geopolitischen Veränderung in mehrfacher Hinsicht: Die Zahl ihrer unmittelbaren Nachbarn sank von sechs auf vier. Die Grenzen zu Deutschland und Österreich machen mehr als die Hälfte der gesamten Länge der Landesgrenze aus. Die Slowakei hingegen hat keine gemeinsame Grenze mit Deutschland. Vier von fünf der slowakischen Nachbarländer müssen die gleichen Erfahrungen in diesem schmerzhaften Transformationsprozeß machen wie die Slowakische Republik.

Prestigeverlust

Es existiert keine offizielle umfassende Analyse der Auswirkungen der Spaltung auf die Außenpolitik der beiden Republiken. Ganz offensichtlich sind jedoch das internationale Prestige sowie der Einfluß beider Republiken gesunken, ganz gleich, wie „samten" die Trennung auch immer gewesen sein mag.[4] Nicht nur die allgemeine wirtschaftliche Potenz beider Republiken sank, sondern auch beträchtliches politisches „Kapital" ging verloren. Die meisten Partner Prags und Bratislavas hatten gehofft, daß die CSFR ein stabilisierender Faktor der regionalen Entwicklung und ein Beispiel für die demokratische Umwandlung eines multinationalen postkommunistischen Landes hätte werden können.

Multilaterale Sicherheitsarrangements

Aus den historischen Erfahrungen ergeben sich spezifische tschechische und slowakische außenpolitische Handlungsmuster. Bis zum Ersten Weltkrieg versuchte die tschechische „classe politique" eine Lösung der konfliktreichen Lage zwischen den beiden Flügelmächten Deutschland und Rußland zu finden, und zwar im Rahmen eines demokratischen und föderalen Österreich-Ungarn. Die Germanisierungsbestrebungen in Böhmen und die Unterdrückung der slowakischen ethnischen Identität in Ungarn (vor allem nach Errichtung der Doppelmonarchie im Jahre 1867) sowie die leidvollen Erfahrungen während des Ersten Weltkrieges waren die Hauptursachen für die Gründung der Tschechoslowakischen Republik im Jahre 1919. Die Politik von Staatspräsident Eduard Benesch basierte hauptsächlich auf regionalen Bündnissen („kleine Entente") und dem Aufbau eines Systems kollektiver Sicherheit.

Nach 1945 konzentrierte Prag sich wieder auf die Mitarbeit in internationalen Organisationen und wurde Gründungsmitglied von UNO, GATT und IWF. Nach der Auflösung des Warschauer Paktes legte man großen Wert auf kollektive Sicherheitsmechanismen, vor allem die KSZE (der sogenannte „Dienstbier-Plan" vom März 1990). Nach dem Golfkrieg von 1990/91, dem Putsch in Moskau im August 1991 und der Desillusionierung über eine Erweiterung der KSZE (hier in bezug auf den Beitritt der ehemaligen Sowjetrepubliken) wurde die Integration in die NATO das Hauptziel.

Brückenbauer zwischen Ost und West

Die Folge der historischen Konzentration auf regionale Allianzen und kollektive Sicherheitsabkommen war das Problem einer eindeutigen Zuordnung des Landes zu einer der beiden „Garantiemächte": enge Beziehung zu Großmächten (zu Frankreich, später auch zur UdSSR) stellten eher die zweitbeste Lösung dar, da kollektive Absprachen weder mit diesen noch ohne diese getroffen werden konnten. Benesch wurde vorgeworfen, den vergeblichen Versuch einer Politik des „Brückenbaus" zwischen Ost und West betrieben zu haben.[5] Nach 1989 verfolgte die neue Regierung eine westlich orientierte Politik, die ihren Ausdruck fand in Formulierungen wie „Rückkehr nach Europa". Diese neue Politik drängte auf einen raschen Abzug russischer Truppen (der erst kurz vor dem Putsch in Moskau abgeschlossen worden war) und spielte eine aktive Rolle bei der Auflösung sowohl des Warschauer Paktes als auch des RGW.

Anziehungskraft westlicher Strukturen: Die Vision von Europa

Während Europa in unterschiedlicher Weise definiert wird – „Vom Atlantik zum Ural" oder „KSZE-Europa" – liegt der Hauptgrund für dessen Anziehungskraft in der Rolle Westeuropas als demokratische und prosperierende Gemeinschaft souveräner Staaten. Die „Rückkehr nach Europa" – eine Idee, über die in beiden Gesellschaften Einigkeit besteht – bedeutet in diesem Zusammenhang die Integration in den Europarat sowie in die Europäische Gemeinschaft. Diese Westorientierung steht der bisherigen außenpolitischen Orientierung bis 1989 diametral gegenüber: anstelle einer Integration in den Osten (mit dem Machtzentrum UdSSR) besitzt nun die Integration in den Westen höchste Priorität. Dies scheint auf beide Republiken zuzutreffen, vielleicht mit einigen Einschränkungen, was die Slowakische Republik betrifft. Von Zeit zu Zeit tauchten einige Hinweise über mögliche Alternativen zur generellen slowakischen außenpolitischen Orientierung auf.[6]

Ausnahmen von einer generellen EG-Orientierung bilden die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In den ersten Monaten nach dem November 1989 herrschte Unklarheit im Bereich der Sicherheitspolitik, wie sich beispielsweise in der Frage nach dem Festhalten am militärischen Blocksystem zeigte. Die Mehrheit der Bevölkerung sprach sich gegen eine Blockzugehörigkeit aus. 66% waren für die Neutralität und lediglich 15% plädierten für eine Mitgliedschaft der CSFR im Warschauer Pakt. Niemand dachte jedoch an einen einfachen Übertritt vom Warschauer Pakt zur NATO.[7] Weder die Regierung noch Präsident Václav Havel sprachen sich explizit für einen Beitritt zur NATO oder WEU aus. Die Auflösung des Warschauer Paktes stellte zunächst lediglich ein Fernziel dar und wurde eher als Teil eines umfassenden Prozesses gesehen, in dessen Verlauf die existierende Blockstruktur durch ein demokratisches und pluralistisches Sicherheitskonzept hätte ersetzt werden können.[8] Unter den Politikern jedoch konnte keine Einigkeit hinsichtlich eines Sicherheitskonzepts erzielt werden. Liberale und gemäßigte Linke sprachen sich konsequent für ein europäisches Sicherheitssystem aus (vor allem die ehemaligen Reformkommunisten von 1968, wie etwa Jiri Dienstbier, zum Teil auch Václav Havel), während die Konservativen für eine proatlantische Orientierung eintraten. Von Beginn an sahen sie die USA und NATO als Garanten der tschechischen Sicherheit (vor allem Václav Benda und Pavel Bratinka.) Die Tatsache, daß die Konservativen die revolutionären Veränderungen in Europa ebenfalls als einen Sieg des Westens – vor allem der Politik Margaret Thatchers und Ronald Reagans – im „Kalten Krieg" betrachteten, bildete die ideologische Basis für deren starke Affinität zum angelsächsischen Konzept eines europäischen Sicherheitssystems.

Im Verlauf des Jahres 1990 änderte sich die tschechisch-slowakische Haltung bezüglich der Sicherheitspolitik zugunsten der NATO. In einer Erklärung vor dem NATO-Kooperationsrat im Dezember 1992 bezeichnete der tschechische Stellvertretende Außenminister Alexander Vondra die Mitgliedschaft in der NATO als klares Ziel der tschechischen Außenpolitik.[9] Mit Ausnahme der radikalen Linken wurde der Beitritt zum weithin akzeptierten (für einige sogar zum vordringlichen) Ziel der tschechischen Sicherheitspolitik. Die Hinwendung zur NATO wurde durch mehrere Faktoren begünstigt: Einerseits durch die Erfahrungen, die während der schwierigen Verhandlungen über den Abzug sowjetischer Truppen von tschechischem Territorium sowie über die neuen politischen Abkommen gemacht wurden. Andererseits durch das Auftreten neuer Gefahren aus dem Süden sowie dem erhöhten Machtpotential der USA und der NATO während des Golf-Krieges. Schließlich, als wichtigster Faktor, der

(mißlungene) Putsch in Moskau. Seit der zweiten Hälfte des Jahres 1991 befürworteten alle Parteien, mit Ausnahme der radikalen Linken, eine Mitgliedschaft in der NATO.[10] Der generelle Konsens bezüglich der Mitgliedschaft schließt jedoch Differenzen hinsichtlich des Zeitpunktes und der Bedingungen nicht aus. Es existiert eine generelle Bereitschaft, militärische Aktionen der NATO im ehemaligen Jugoslawien zu unterstützen. Über ein klares Konzept für eine tschechische Beteiligung konnten sich die politischen Parteien jedoch bisher nicht einigen.

Perzeptionen der Europäischen Gemeinschaft: Erste Vorbehalte

Generell stellt die Integration in die EG seit 1989 das Hauptziel in der Politik beider Republiken dar: Sowohl im Sinne einer allgemeinen Wertorientierung („Rückkehr nach Europa") als auch im Sinne einer ordnungspolitischen Orientierungshilfe für die neuen unabhängigen Staaten. Gleichzeitig entwickelte sich auch die Perzeption der Europäischen Gemeinschaft weiter. In der Tschechischen Republik war diese Entwicklung verbunden mit der Ablösung der Großen Koalition (des „Bürgerforums") durch einen engen Zusammenschluß konservativer Parteien. In der Slowakischen Republik haben derartige gravierende Veränderungen bisher nicht stattgefunden, können aber aufgrund der internen Differenzierung der regierenden „Bewegung für eine Demokratische Slowakei" (HZDS) für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Kritik an der EG kam ursprünglich nur von seiten der radikalen Linken, diese konnte jedoch die allgemeine pro-EG-Orientierung nicht erschüttern.[11] Infolge der Verhandlungen über die Europa-Abkommen und deren Bewertung tauchten auch kritische Stimmen aus den Reihen der Wirtschaftsfachleute, Geschäftsleute und Politiker auf. Es drehte sich bei dieser Kritik hauptsächlich um die Beschränkung des Zugangs zu den Märkten der EG. Die konservativen Parteien betonen, daß die Tschechische Republik keine Hilfe benötige, sondern vielmehr den freien Zugang zum EG-Markt.[12] Die stärksten Bedenken bezüglich der EG stammen von seiten eben dieser Parteien. Einerseits wird im Wahlprogramm der nun regierenden „Bürgerlichen Demokratischen Partei" (ODS) die Mitgliedschaft in der EG bzw. in der NATO als das Hauptziel der tschechischen Politik bezeichnet.[13] Andererseits sind es die ODS und andere konservative Parteien, die mehr oder weniger offen Kritik an der Entwicklung der EG nach Maastricht äußern. Die konservativen Parteien betonen üblicherweise ihre ideologische Nähe zu den britischen Konservativen, insbesondere zum „Thatcher-Flügel", und teilen die Mehrzahl ihrer Vorbehalte bezüglich EG-Europa. Am deutlichsten werden diese Vorbehalte in Erklärungen der „Bürgerlichen Demokratischen Allianz" (ODA) und der ODS: Das Modell der europäischen Integration nach Maastricht sei ziemlich fragwürdig. Die EG greife bürokratisch in die Entwicklung kleinerer Einheiten (Nationalstaaten, Regionen) ein, ohne die spezifischen Umstände und Traditionen zu berücksichtigen. Die EG, als supranationale bürokratische Einheit, neige dazu, nationale Eigenheiten einzuebnen. Der Nationalstaat stellt in der Wahrnehmung vieler mittel- und osteuropäischer Staaten einen Wert an sich dar. Die Ursache hierfür findet sich zu einem großen Teil in den Problemen der Umbruchzeit, in der supranationale Strukturen als weniger effektiv erschienen als nationale. Auch das Prinzip der Subsidiarität scheint nicht genügend Überzeugungskraft zu besitzen, um Befürchtungen über eine bürokratische Zentralisierung Europas zu zerstreuen. Premierminister Václav Klaus äußerte mehrmals, daß ein Beitritt nicht dringlich sei. Als Grund hierfür gilt der im Vertrag von Maastricht unternommene Versuch, den westeuropäischen Integrationsprozeß zu beschleunigen, der in Europa zahlreiche Probleme verursache.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Ansicht, die EG neige zu protektionistischen Maßnahmen („Festung Europa"). Diese Maßnahmen werden zum Teil als eine Art „postsozialistischen Verhaltens" aufgefaßt[14]. Die EG-Beschränkungen von Stahlexporten sowie das zeitweilige Embargo auf Fleischexporte ließen erstmals die Kritik an der westeuropäischen Integration sowie an der Beziehung zwischen der EG und Mittel- und Osteuropa überdeutlich werden. Das Ansehen der EG wurde schwer geschädigt. Die Beschränkung des Zugangs zum EG-Markt gab Impulse für eine aktivere Politik Prags in andere Richtungen, so zum Beispiel mit den Visegrad-Nachbarn (Ungarn, Polen, Slowakische und Tschechische Republik) und den USA. Die Tschechische Republik könnte die Liberalisierung des Handels mit den USA als ein Druckmittel gegen die restriktive Politik der EG verwenden.[15] Nichtsdestotrotz besitzt die ökonomische Dimension der europäischen Integration, insbesondere der Gemeinsame Markt, die größte Anziehungskraft. Außerdem gewinnt auch die politische Dimension in der tschechischen Außenpolitik ein immer stärkeres Gewicht. Prag ist bestrebt, den gegenwärtigen politischen Dialog in substantielle politische Zusammenarbeit zu überführen. Diese Ausrichtung der Politik schließt den intensiven Dialog und die praktische Kooperation mit der WEU (und deren Konsultationsmechanismen) ein. Ganz allgemein werden die meisten Vorbehalte von der Radikalen Linken (KP) und der Rechten (Republikanische Partei) geteilt. Beide Parteien stellen generell eine Mitgliedschaft in der EG in Frage, wohingegen alle übrigen Parteien sich für eine rasche Erweiterung der EG und für die Integration der Tschechischen Republik aussprechen. In einem gemeinsamen Memorandum unterstreichen sowohl die tschechische als auch die slowakische Regierung ihre Absicht, in der kürzestmöglichen Zeit die Assoziierung zu erreichen und diese für die Vorbereitung auf eine Vollmitgliedschaft in der EG bzw. in der zukünftigen Europäischen Union zu nutzen.[16] Gerade die konservativen Parteien scheinen mit der Teilung der CSFR die Hoffnung zu verbinden, daß hierdurch die Tschechische Republik eine bessere Ausgangsposition für den Beitritt zur EG gewinnen könnte. In Prag sind viele davon überzeugt, daß die Tschechische Republik eher die Aufnahmebedingungen erfüllen kann als die ehemalige CSFR, und sie sind der Meinung, daß auch die Vorbereitung auf eine Vollmitgliedschaft nur relativ kurze Zeit in Anspruch nehmen wird. Die tschechische Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft scheint eher das Problem der EG zu sein als das der Tschechischen Republik.[17]

Bewertung der neuen Europa-Abkommen

Die EG beeinflußte sogar selbst den Prozeß der Spaltung der CSFR. Das Schicksal des Assoziierungsabkommens (Europa-Abkommen) spielte eine zentrale Rolle für Prag, obwohl sich gerade hieraus zahlreiche Probleme ergaben. Die tschechische Regierung schien sich ursprünglich diesbezüglich einigen Illusionen hinzugeben. So forderte Václav Klaus ganz offen die EG auf, die Europa-Abkommen ohne Rücksicht auf den Ausgang der Verhandlungen über die zukünftige Gestalt der CSFR zu ratifizieren.[18] Klaus hoffte, daß die Verträge einfach auf beide Republiken ausgedehnt werden könnten, und er bezog sich in dieser Frage auf inoffizielle Verhandlungen mit John Major und Helmut Kohl.[19] Bereits am 15. Juni informierte die EG-Kommission den Stellvertretenden Außenminister der CSFR, Zdenko Pírek, daß ein Scheitern der tschechisch-slowakischen Verhandlungen die Ratifizierung des Abkommens verhindern könnte, und im Juli deuteten EG-Vertreter an, daß eine Aufrechterhaltung der gemeinsamen Kräfte beider Republiken auf dem Gebiet des Außenhandels und insbesondere der Schaf-

fung einer Zollunion es ebenfalls ermöglichen würde, die entsprechenden Klauseln im Abkommen aufrechtzuerhalten. Sobald feststand, daß das neue Abkommen verhandelt werden mußte, rückten dessen Bedingungen in den Vordergrund der Konsultationen. Die tschechische Seite war verärgert über die Absichten einiger südlicher EG-Staaten (hauptsächlich Spaniens und Griechenlands), der Tschechischen und der Slowakischen Republik den Zugang zum EG-Markt zu erschweren.[20] Die Errichtung der tschechisch-slowakischen Zollunion scheint in diesem Zusammenhang – zumindest bis zu einem gewissen Grad – zum einen das Ergebnis des Drucks von seiten der EG zu sein und zum anderen aus dem Interesse Prags herzurühren, eine etwas freundlichere Ausgangsbasis zu schaffen für kommende Verhandlungen mit Brüssel.

Nachbarn

Es war ganz selbstverständlich, daß in den Beziehungen zu den Nachbarn die Slowakische Republik im Zentrum der tschechischen Überlegungen stehen würde. Die Spaltung des Landes wurde auf friedlichem Wege vollzogen, und die äußerst pessimistische Vision einer konflikt- und krisenreichen Zukunft für beide Länder bewahrheitete sich nicht. Prag betrachtet die Teilung als einen positiven Beitrag zur internationalen Entwicklung oder sogar als „Arbeit für den Frieden".[21] Es ist jedoch äußerst fragwürdig, ob diese positive Sichtweise angebracht ist. Die Schwierigkeiten der „samtenen Scheidung" haben sich bisher noch nicht gelegt. So konnte beispielsweise die Aufteilung der Bundesvermögen noch nicht vollendet werden, was die bilateralen Beziehungen stark belastet. Neue Probleme entstehen als Folge der Spaltung des gemeinsamen Staates. Die steigende Zahl der Asylsuchenden, die zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität scheinen Prag zu zwingen, das beabsichtigte Konzept einer „grünen" Grenze zur Slowakischen Republik aufzugeben. Die schlimmsten Szenarien bezüglich der zukünftigen Entwicklung des tschechisch-slowakischen Handels gehen von einem Rückgang des Volumens um 40% aus.[22] Viele Experten sind sich jedoch einig, daß, aufgrund der dynamischen Reorientierung der Tschechischen Republik auf den EG-Markt, die wirtschaftliche Rezession in Westeuropa, der zunehmende Protektionismus und die auftauchenden strukturellen Krisen einen größeren Einfluß auf die tschechische Wirtschaft ausüben werden als die Rückentwicklung des Handels mit der Slowakischen Republik.

Die Beziehungen zu Deutschland spielen im offiziellen tschechischen politischen Konzept die zentrale Rolle.[23] Während Jiri Dienstbiers Deutschland-Politik geprägt ist durch das freundschaftliche Verhältnis zu Hans-Dietrich Genscher, sind konservative Politiker eher neutral und keineswegs unkritisch eingestellt. In ihrer Sichtweise Deutschlands findet sich kein Idealismus und sie betrachten es als ganz selbstverständlich, daß es zwischen Tschechen und Deutschen unterschiedliche Interessen gibt. Ängste vor Deutschland finden sich in unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Sie manifestieren sich in der Tatsache, daß vor allem für die ältere Generation sowie für beide radikalen Parteien (Linke und Rechte) das Deutschland zu Beginn des 20. Jahrhunderts identisch ist mit der heutigen Bundesrepublik. Das starke und tiefe Mißtrauen wird noch verstärkt durch die Forderungen der Sudetendeutschen Landsmannschaft und das provokante Verhalten einiger ihrer Mitglieder. Die wichtigsten politischen Kräfte scheinen keine deutsche Dominanz in Mitteleuropa zu befürchten. Jedoch sollte die Gefahr einer Verstärkung nationalistischer, egoistischer Elemente in der Politik Bonns bzw. Berlins nicht ausgeschlossen werden. Im wirtschaftlichen Sektor ist es vor allem die tsche-

chische Mittelschicht, die sich, direkt konfrontiert mit dem deutschen Wirtschaftspotential, besorgt zeigt. Die Hauptsorge Prags besteht in der Möglichkeit, daß Deutschland und andere westeuropäische Staaten die Tschechische Republik sowie ganz Mitteleuropa lediglich als eine Art „cordon sanitaire" zwischen Deutschland und der ehemaligen UdSSR betrachten könnten. Das deutsche Engagement wird als ein wichtiger Faktor bei der erfolgreichen Stabilisierung und Transformation der gesamten Region betrachtet. Die tschechische Politik muß versuchen, sich sowohl das Potential als auch den Einfluß Deutschlands zunutze zu machen, um den Übergang der Tschechischen Republik in ein demokratisches und wirtschaftlich starkes Land zu bewerkstelligen und um ein gleichberechtigtes Mitglied im Prozeß der europäischen Integration zu werden. Der Weg der tschechischen Republik in die EG wird nur über Deutschland führen.[24] Dies bedeutet allerdings nicht, daß die Beziehungen zu Deutschland ein Ersatz sein können für die Partnerschaft mit Frankreich, Großbritannien, den kleineren europäischen Partnern, Japan und natürlich den USA.

Die Visegrad-Kooperation

Wie zur EG, so ist auch das Verhältnis der tschechischen konservativen Koalition zu den Visegrad-Staaten eher reserviert. Dabei ist die Zusammenarbeit mit Polen und Ungarn stark geprägt von den Erfahrungen der engen Kooperation im Rahmen des ehemaligen Ostblocks und damit zugleich durch ein Konkurrenzverhältnis. Prag ist sich der Tatsache bewußt, daß Deutschland nicht gewillt ist, mit den drei ostmitteleuropäischen Staaten als mit einer Einheit zu verhandeln. Prag könnte versuchen, sich diese deutsche Haltung zu eigen zu machen, um größere Unterstützung für die Stärkung der eigenen Position gegenüber der EG zu erhalten. Während die Beziehungen zu Deutschland nicht Gegenstand der Auseinandersetzungen zwischen Koalition und Opposition sind, spiegelt der Bereich der regionalen Zusammenarbeit grundlegende Meinungsverschiedenheiten zwischen Koalition und Opposition wider. Präsident Václav Havel und dessen Berater Vondra initiierten die trilaterale Visegrad-Kooperation als die natürliche Weiterführung der Zusammenarbeit ehemaliger Dissidentenbewegungen und als die Übertragung der positiven Erfahrungen, die sich aus dieser Zusammenarbeit ergeben hatten. Visegrad war die praktische Antwort auf die Notwendigkeit, Kräfte auf regionaler Ebene zu sammeln. Zur damaligen Zeit verfolgte Prag das Ziel, gemeinsam mit den anderen Staaten, die Integration in den Westen voranzutreiben – eine Haltung, zu der sie von Brüssel und Paris ermutigt wurden. Konservative Kritiker sehen die Zusammenarbeit der Visegrad-Staaten als ein Produkt des EG-Einflusses. Die konservative Koalition beurteilt diese Form der Kooperation sehr negativ: Die Zusammenarbeit sollte nicht institutionalisiert und dürfe nicht eine Alternative zur Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in der EG werden oder sich gar zu einem eigenständigen militärischen Block entwickeln. Des weiteren dürfe diese Gruppe nicht nur die Rolle des „cordon sanitaire" oder einer Brücke zwischen Ost und West einnehmen. Die Kooperation mit Polen, Ungarn und der Slowakei sei von zentraler Bedeutung, doch die Beziehungen zu Deutschland und Österreich müßten Priorität genießen.[25]

Die Tschechische Republik befürwortet eine operative, pragmatische Politik im Rahmen der Visegrad-Gruppe. So versuchte beispielsweise die Tschechische Republik gemeinsam mit anderen Visegrad-Ländern die EG zu einer klaren Aussage über den Zeitpunkt einer möglichen Vollmitgliedschaft zu bewegen. Die tschechische Regierung zeigte sich interessiert an der Schaffung einer Freihandelszone zwischen den Visegrad-Staaten und drängte auf deren Reali-

sierung binnen der nächsten vier Jahre. Prag bestritt natürlich, daß dieses Abkommen den Beginn einer politischen Integration darstelle. Die Visegrad-Gruppe stellt einen allgemein akzeptierten Konsultations- und Koordinationsmechanismus zur Verfügung, der ebenfalls eine wichtige Rolle spielen könnte im Dialog mit der EG, dem NATO-Kooperationsrat und der WEU.

Bewertungen des Sicherheitsrisikos

In der kurzen Zeit der Existenz der CSFR gab es keine klaren Definitionen von Risiken und Bedrohungspotentialen. Die generelle Bewertung der Veränderungen im Sicherheitsbereich basierten auf der Einschätzung, es gebe keine akute militärische Bedrohung. Es setzte sich die Überzeugung durch, daß als Hauptquelle möglicher Unsicherheiten allenfalls Probleme im internen Transformationsprozeß, vor allem sozio-ökonomischer Natur, in Frage kämen. Diese Vermutung bestätigte sich schließlich vor allem in der Teilung des Landes, hier durch das endgültige Scheitern der Sicherheitspolitik im allgemeinen: der Staat selbst - als Subjekt der Sicherheitsbestrebungen - zerbrach. Es besteht keine Einigkeit in der Bewertung der tschechisch-slowakischen „Scheidung". Vertreter der tschechischen Regierung sehen in dieser „samtenen" Trennung die Bestätigung dafür, daß die Forderung nach Selbstbestimmung nicht notwendigerweise Chaos und menschliches Leiden zur Folge haben muß.

Die historische Erfahrung besagt, daß die meisten Kriege zwischen Nachbarstaaten ausgetragen wurden. Ein Konflikt zwischen der Slowakischen und der Tschechischen Republik und ihren Nachbarn scheint allerdings unmöglich zu sein. Nur unter äußerst ungünstigen Umständen wären kleinere Grenzstreitigkeiten bzw. Demonstrationen militärischer Stärke vorstellbar.[26]

Die Entwicklung der unabhängigen Slowakischen Republik wird in Prag, Bratislava sowie in anderen Staaten als weniger stabil und vorhersagbar empfunden. In diesem Zusammenhang müssen vor allem die Auseinandersetzungen an der südlichen Grenze der Slowakischen Republik zu Ungarn genannt werden. Beunruhigende Äußerungen einiger ungarischer Politiker sowie Meciars unbegründete Beschwerde über angebliche ungarische militärische Vorbereitungen gaben Anlaß zu großer Sorge in Prag. Dies scheint eine zentrale Rolle in der Entscheidungsfindung in Prag gespielt zu haben, sich gegen eine Verteidigungsgemeinschaft mit der unabhängigen Slowakischen Republik auszusprechen: die Tschechen wollten so vermeiden, in einen möglichen Konflikt zwischen der Slowakischen Republik und Ungarn hineingezogen zu werden. In diesen Kontext muß auch die konsequente Forderung Prags nach einer radikalen Teilung der ehemaligen Bundesstreitkräfte gestellt werden. Es gibt drei Garanten für eine friedliche Koexistenz von Tschechen und Slowaken: Zum einen wäre hier das grundsätzlich gute und freundschaftliche Verhältnis beider Völker zueinander zu nennen. Zum anderen die Tatsache, daß die politischen Vertreter beider Republiken mit inneren Problemen beschäftigt sind. Sie könnten durchaus versucht sein, inneren Spannungen durch eine Verschärfung der Auseinandersetzungen mit der jeweils anderen Seite Luft zu verschaffen, doch keinesfalls auf militärischer Ebene. Als letzter Garant ist schließlich die Tatsache zu nennen, daß beide, sowohl die Tschechische als auch die Slowakische Republik, obwohl im Falle der Slowaken eine Änderung in der Orientierung nicht ausgeschlossen werden kann, den Weg der westeuropäischen Integration gehen wollen und daß jedweder Konflikt einen Rückschritt auf diesem Weg bedeuten würde.

In der Zeit des Bestehens der CSFR war man sich allgemein der Tatsache bewußt, daß vom Osten her noch ein Restrisiko einer Bedrohung bestand, dies vor allem in bezug auf mögliche antidemokratische Rückschläge in der UdSSR. Seit dem mißglückten Putsch in Moskau jedoch erscheint es als nahezu unmöglich, daß die GUS oder auch nur Rußland versuchen werden, nach Mitteleuropa zu expandieren. Die Entwicklungen in Ost- und Südosteuropa werden als wesentlich größeres potentielles militärisches Risiko betrachtet. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien – in unmittelbarer Nachbarschaft von Tschechen und Slowaken – berührt in vielerlei Hinsicht die Interessen Prags und Bratislavas. Einerseits leben im ehemaligen Jugoslawien tschechische und slowakische Minderheiten, andererseits hat das Embargo enorme finanzielle Einbußen zur Folge. Doch dieses sind nicht die Hauptgefahren. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien brachte einen militärischen Konflikt in das Zentrum Europas. Es stellt sich nun plötzlich die Frage nach dem „Nutzen" militärischer Macht in europäischen Entwicklungen als ein Mittel der praktischen Politik, insbesondere dessen „Nutzen" für die Veränderung von Grenzen und die Beilegung ethnischer Konflikte.

Ein mögliches Sicherheitsrisiko in allgemein geographischer Hinsicht stellt die Entwicklung in der ehemaligen Sowjetunion dar. Hier geht die größte Gefahr von möglichen Konflikten innerhalb der GUS bzw. innerhalb der einzelnen Republiken aus – im Extremfall durch die Verwendung nuklearer Waffen als Druckmittel. Es existieren bereits an vielen Orten der ehemaligen UdSSR zahlreiche Konflikte, in denen auch vor dem Einsatz starker militärischer Mittel nicht zurückgeschreckt wird. Doch noch berühren diese die Sicherheit Mitteleuropas – in militärischer Hinsicht – nicht. Das potentielle Risiko – sowohl in seiner Nord-Süd- als auch in einer Ost-West-Dimension – kann zunehmen. Die Proliferation als ein Mittel praktischer Politik erscheint in diesem Zusammenhang am bedrohlichsten. Während keine akute militärische Bedrohung für die Tschechische und die Slowakische Republik existiert, besteht doch Anlaß zu großer Furcht vor einer Destabilisierung des Systems der internationalen Beziehungen. Die bisher vereinzelten und isolierten Konflikte entbrennen in einer Phase der grundlegenden Rekonstruktion bzw. Erneuerung des internationalen Systems. Ebenso befinden sich die Hauptakteure der internationalen Beziehungen in einem Prozeß des Übergangs und der Re-Definition ihrer eigenen Rolle. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die mögliche Zunahme der Zahl lokaler Konflikte kann sich niemand wirklich sicher fühlen.

In dieser Situation versagt zudem der mögliche Garant militärischer Sicherheit: Die entstehende europäische Sicherheitsstruktur ist nicht in der Lage, die Beilegung von Konflikten sicherzustellen. Im Falle einer negativen Entwicklung und eines antidemokratischen Rückschlags in Rußland wären die nun praktisch „allianzfreien" Staaten Mittel- und Osteuropas zwischen einem feindlichen Osten und einem gleichgültigen Westen gefangen.[27] Es war vor allem dieses Gefühl der Ungewißheit, welches das Interesse Prags bezüglich internationaler Institutionen wie der KSZE und der EG/WEU verstärkte und dessen Orientierung in Richtung der NATO und der USA beförderte.

Der außenpolitische Entscheidungsprozeß

Der verfassungsmäßige Rahmen der tschechischen Außenpolitik (Annahme der Verfassung am 21. Dezember 1992) ist recht weit gesteckt. Mit Ausnahme einiger allgemeiner Bestimmungen, die beispielsweise die Tschechische Republik als einen Staat bezeichnen, der zur „Familie der Demokratien in Europa und der ganzen Welt" gehört und auf den Idealen der Freiheit

und der Menschenrechte beruht, gibt es keine klare Definition des außenpolitischen Kurses. Wie in vielen anderen europäischen Ländern sind auch die außenpolitischen Kompetenzen des tschechischen Parlaments äußerst begrenzt. Ihm obliegt das Recht der Kriegserklärung und der Zustimmung zur Stationierung fremder Truppen im eigenen Land (in beiden Fällen genügt die einfache Mehrheit aller Abgeordneten sowie der Senatoren). Laut Verfassung besteht die Möglichkeit der Kriegserklärung nur für den Fall, daß die Republik angegriffen wird oder um etwaigen Verpflichtungen aus internationalen Verträgen nachzukommen. Die Zustimmung zum Einsatz jenseits der Landesgrenzen muß ebenfalls mit den Stimmen beider Kammern erfolgen. Beide Kammern müssen auch internationalen Verträgen ihre Zustimmung geben, dies betrifft vor allem politische Verträge und allgemeine Wirtschaftsabkommen. Der Präsident ernennt und entläßt den Premierminister sowie – auf Vorschlag des Premiers – weitere Mitglieder der Regierung. Der Präsident ist Repräsentant des Staates nach außen und er überträgt das Recht der Ratifikation internationaler Verträge auf die Regierung und deren Mitglieder. Er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte, er akkreditiert und entläßt die diplomatischen Vertreter. Für ein Tätigwerden in diesen Bereichen benötigt der Präsident allerdings die Unterschrift des Premierministers, was in erheblichem Maße die Macht des Präsidenten beschränkt und zugleich auf den Regierungschef transferiert. Die zentrale Stellung des Präsidenten in der Zeit von 1989 bis 1992, basierend auf dessen persönlicher Autorität, wurde also erheblich geschwächt.

Regierung und Premierminister entscheiden über den außenpolitischen Kurs. Die wichtigste Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozeß spielt jedoch das Außenministerium. Es ist die höchste ausführende Körperschaft im Bereich der Außenpolitik. Es ist verantwortlich für die Erarbeitung außenpolitischer Konzepte, für die Koordination der Entwicklungshilfe sowie der außenwirtschaftlichen Beziehungen. Das Außenministerium hält die Beziehungen der Tschechischen Republik zu anderen Staaten aufrecht und koordiniert die Aktivitäten, die sich aus dem Abschluß internationaler Verträge ergeben. Es muß seine Zustimmung sowohl zum Im- als auch zum Export von Rüstungsgütern geben, doch für die Organisation der Zusammenarbeit mit anderen Staaten auf militärischem Gebiet ist das Verteidigungsministerium zuständig.

Die Entwicklung des Entscheidungsprozesses ist noch nicht abgeschlossen. Als Ergebnis der kürzlichen Reorganisation des Außenministeriums ist die Gründung einer neuen Abteilung zu nennen, die sich mit Fragen und Problemen im Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft befassen soll. Beobachter sind der Ansicht, daß viele Abteilungen des Außenministeriums noch stark unterbesetzt sind. Das Ministerium unterhält enge Kontakte mit dem Auswärtigen Ausschuß des Parlaments, und es existieren mehrere gemeinsame Arbeitsgruppen, die sich mit unterschiedlichen Bereichen der Außenpolitik beschäftigen, so auch mit Deutschland und der EG. Es bleibt dennoch festzuhalten, daß bisher noch kein klares Konzept existiert, nach dem die Arbeit der zahlreichen weiteren Institutionen im Bereich der internationalen Politik koordiniert werden können. So ist beispielsweise weiter unklar, wie weit die Kompetenzen des Nationalen Verteidigungsrates, der bisher als Beratungsgremium des Präsidenten definiert wurde, gehen sollen.

Außenpolitische Standortbestimmung nicht abgeschlossen

Während zwischen 1990 und 1991 der institutionalistische Ansatz in Fragen der internationalen Politik dominierte, gewannen unter der konservativen Koalition neorealistische Elemente im politischen Denken die Oberhand. Diese korrespondieren mit dem liberalen Modell der Wirtschaftsreformen und werden zum Teil durch eben diese erklärt.[28] Es scheint, als besitze der Nationalstaat einen sehr hohen Stellenwert in der aktuellen tschechischen Politik.

Die Spaltung der ehemaligen CSFR verlief friedlich, aber nicht „samten". Viele Probleme komplizieren das Verhältnis zur Slowakischen Republik und beschädigen das Bild beider Staaten im Ausland. Angesichts der dramatischen Abnahme des wirtschaftlichen Potentials – vor allem im Vergleich mit dem zunehmenden Gewicht Deutschlands – könnte man zu dem Schluß kommen, daß gemeinsam mit der Diversifikation der internationalen Beziehungen multinationale Organisationen und regionale Abkommen die logische Lösung für diese neuen Probleme der tschechischen Politik sein könnten. Gleichzeitig sind es sowohl die reservierte Haltung zu Maastricht und zum Teil auch zur Zusammenarbeit mit den Visegrad-Staaten, in der neorealistischen Merkmale der Politik der tschechischen Regierung zum Ausdruck kommen. Andererseits ist der Prozeß der Standortbestimmung der tschechischen Außenpolitik noch nicht abgeschlossen. Während die wirtschaftliche Umorientierung bereits stattgefunden hat, wird die institutionelle Basis der Außenpolitik weiterentwickelt – dies betrifft vor allem die Kompetenzen einzelner Institutionen, die Arbeitsmethoden sowie die Harmonisierung der politischen Schritte. Auch die Diskussion über nationale Interessen wird fortgeführt werden. Die konservative Regierung hat gezeigt, daß sie in der Lage ist, pragmatische Entscheidungen zu treffen, wenn es angezeigt war. Prag ist sich der Tatsache bewußt, daß der Westen die tschechische Republik auch im Hinblick darauf beobachtet, ob sie bereit ist, einer übernationalen Politik den Vorzug zu geben vor der Verfolgung nationaler Interessen.[29]

In Prag scheint man nicht zu erkennen, daß die größte Gefahr für tschechische Interessen in einer Verbreitung des Nationalismus innerhalb westlicher Strukturen selbst besteht. Eine unvorbereitete Öffnung zum Osten könnte deren Stabilität unterminieren und die Politiken der Mitgliedstaaten nationalisieren. Dieses Problem scheint aber eher theoretischer Natur zu sein – die Wahrscheinlichkeit einer baldigen Mitgliedschaft der Tschechischen Republik ist eher gering. Die Tschechen werden versuchen müssen, die anstehenden Probleme der näheren Zukunft auch vor den „Türen" von NATO und EG zu lösen. Das bedeutet aber nicht, daß sie allein sind. Prag wird sowohl für seinen wirtschaftlichen wie für seinen politischen Platz in Europa kämpfen. Wenn die Chancen für ein kollektives Sicherheitssystem gering sind, bestehen günstigere Aussichten für kooperative Lösungen. Damit ist die Kooperation mit der NATO/NATO-Kooperationsrat, der EG/WEU sowie den Visegrad-Staaten und der KSZE gemeint. Es hängt in einem sehr hohen Maße von der tschechischen Republik sowie weiteren „Nichtmitgliedern" ab, wie der Prozeß des „Zusammenwachsens dessen, was zusammengehört" verläuft.

Anmerkungen

1. Der Beitrag entstand im Rahmen des vom Institut für Europäische Politik mit Unterstützung der Fritz-Thyssen-Stiftung durchgeführten Projekts über die Assoziierungsabkommen der EG mit den Staaten in Ostmitteleuropa. An dem Forschungsprojekt sind Kolleginnen und Kollegen aus den vier Visegrad-Staaten und dem Institut für Europäische Politik beteiligt.
2. Josef Zieliniec in einem Interview für „Hospodárské noviny" am 19. Januar 1993.
3. Vgl. Koncepce ceské zahranicní politiky, in: A-Revue, 3/1993, S. 23.
4. Vgl. dazu: Jan Obrman, After the split, Challenges for Czech Foreign Policy, in: RFE/RL Research Report, 13. November 1992, No. 45, S. 28.
5. Es ist bezeichnend, daß sich die Kommunistische Partei im Jahre 1945 dieses Arguments bediente, um die einseitige Orientierung zum Osten hin zu rechtfertigen: vgl. dazu: Jaroslav Sedivý, Z dejin ceskoslovenské zahranicní politiky (XI.), Cs. zahranicní politika 1945–1948, in: Mezinárodní politika 7/1991, S. 10; im Jahre 1992 wurde die gleiche Kritik gegen Benesch bemüht als ein Argument für eine stärkere Orientierung gen Westen; vgl. beispielsweise: Dialog o národních zájmech: Vaclav Benda (KDS), UMV, Prag 1992, S. 8.
6. So bemerkte beispielsweise der slowakische Pre-

mier Vladimir Meciar (Bewegung für eine Demokratische Slowakei - HZDS) am 15. Oktober 1992 in Düsseldorf, daß, im Falle einer Nichtanerkennung, die Slowakische Republik sich nach Osten wenden würde, obwohl „der Weg nach Osten ein hoffnungsloser Schritt wäre", abgedruckt in: Ceskoslovenská zahranicní politika, Data 10/1992, Federální ministerstvo zahranicních vecí, Praha (weiter nur: Data), S. 711.

7. Vgl. Radko Brach, Die Außenpolitik der Tschechoslowakei zur Zeit der „Regierung der nationalen Verständigung", Schriftenreihe des Bundesinstituts für internationale und ostwissenschaftliche Studien, Baden-Baden 1992, S. 42.

8. Außenminister Dienstbier am 14. Dezember 1989, abgedruckt in: Radko Brach, a.a.O., S. 44.

9. abgedruckt in: Ceskoslovenská zahranicní politika Dokumenty 12/1992, Federální ministerstvo zaranicních vecí, Praha (weiter nur: Dokumenty), S. 1046.

10. Die kommunistische Partei, die in der Wahl vom Juni 1992 14,5% der Stimmen erhielt, betonte unter Punkt 9 ihres Wahlprogramms, daß die CSFR einer erneuten „Kolonisation" nur vorbeugen könne, wenn sie sich keinem Bündnis anschließen würde; vgl. dazu: Levý blok - KSCM, DL CSFR, Lepsí budoucnost pro nasi zemi, S. 2.

11. Im 1992er Wahlprogramm der Kommunistischen Partei wird die EG mit keinem Wort erwähnt; vgl.: Co chtejí komunisté? Volební program KSCM (Was wollen die Kommunisten? Wahlprogramm der CPCM), S. 28.

12. „Statt auf Hilfe bauen wir auf Handel", Vaclav Klaus in einem Interview mit „Die Presse" vom 23. Dezember 1992, in: Dokumenty 12/1992, S. 1076.

13. „Die Integration der Tschechoslowakei in die EG ist unser unmittelbares und wichtigstes Ziel. Dies beinhaltet auch eine Integration auf sicherheitspolitischem Gebiet", in: Freiheit und Prosperität, Wahlprogramm der Bürgerlich Demokratischen Partei, 1992, S. 14.

14. Pavel Bratinka, Stellvertretender Außenminister, betont „that these socialist drifts are strong, also the so-called eurocracy tends to them ... I think we have not fought against socialism only to introduce it again under the slogan of ‚Return to Europe'", in: Dialog o národních zájmech, Pavel Bratinka, ODA, Prag 1992, Ustav mezinárodnách vztahu, S. 2-3.

15. Diese Möglichkeit ergab sich konkret durch einen Vorschlag der Bush-Administration im September 1992, zur Schaffung einer Freihandelszone mit den Staaten Mittel- und Osteuropas.

16. Vgl. dazu: Memorandum vlády ceské a slovenské republiky predstavitelum ES vom 28. Oktober 1992, in: Dokumenty 10/1992, S. 857.

17. „I am sure we will be ready to join the EC earlier than the EC will be ready to accept us", Vaclav Klaus in einem Interview mit „Herald Tribune" am 1. Februar 1993.

18. Vgl. die Gespräche zwischen Vaclav Klaus und dem Botschafter der EG für die CSFR, Leopold Giunti am 27. Juli 1992, in: Data 7/1992, S. 475.

19. Vgl. das Interview mit Václav Klaus für „Mladá Fronta Dnes" am 7. September 1992.

20. Vgl. Minister Dlouhy, in: Data 9/1992, S. 620.

21. Die Tschechische Republik akzeptiere die Teilung des Landes lediglich, um „den Frieden im Zentrum Europas" zu sichern, so Pavel Bratinka, Stellvertretender Außenminister der Tschechischen Republik, in einem Interview für „Mladá Fronta Dnes" am 15. März 1993.

22. Ein Rückgang des Exports um 10% bedeutet gleichzeitig eine Senkung des Bruttosozialproduktes um 1%; vgl. dazu: Vaclav Klaus, „Slovensky problém, mozná resení a cesky zájem" („Slowakische Probleme, mögliche Lösungen und tschechische Interessen"), in: Cesky deník vom 5. März 1993.

23. Vgl. Koncepce ceské zahranicní politiky, ibid 1992, S. 3.

24. Vgl. das Interview mit dem Stellvertretenden Außenminister, Alexander Vondra, mit „Lidové noviny" vom 20. Januar 1993.

25. Vgl. das Interview mit Vaclav Klaus für „Le Figaro" vom 8. Januar 1993.

26. Vgl. H. Kahn, Thinking the Unthinkable, in: Obrana bez armády, Prag, Nadas 1992, S. 24.

27. Vgl. Project: Security for Europe, Initial Report, Dezember 1992, Center for Foreign Research Development, Brown university, USA, S. 7.

28. Minister Zieleniec betont, daß das gesamte Konzept der tschechischen Reformen auf einer veränderten Wahrnehmung des Menschenbildes beruhe. Das Element der Verantwortlichkeit des Individuums, das sich vornehmlich auf die eigene Stärke verläßt, findet seine Analogie in der Außenpolitik; in: „Rudé právo" vom 22. Februar 1993.

29. Pavel Bratinka betont, daß in diesem Zusammenhang auch scheinbar sekundäre tschechisch-slowakische Meinungsverschiedenheiten sehr aufmerksam von Brüssel verfolgt werden; vgl. „Mladá Fronta Dnes" vom 29. März 1993, in: Dokumenty 3/1992, S. 242.

Übersetzung aus dem Englischen von Sven Arnswald

Lehren aus Maastricht: Transparenz, Demokratie und Effizienz in der Europäischen Union

Werner Weidenfeld und Christian Jung

Nach dem positiven Ausgang des dänischen Referendums am 18. Mai und der Zustimmung des britischen Unterhauses zum Maastrichter Unionsvertrag erscheint dessen Ratifizierung – trotz noch verbliebener Hindernisse[1] – weitgehend gesichert. Doch kann EG-Europa mit den Instrumentarien, die der Unionsvertrag bereithält, dem künftigen europäischen Entscheidungsbedarf gerecht werden? Bislang wurde diese Schlüsselfrage angesichts der Unsicherheiten im Ratifikationsprozeß des Vertrages kaum gestellt. Die politisch Verantwortlichen wagen auch jetzt noch nicht über Maastricht hinauszudenken in der Befürchtung, neue Verunsicherungen auszulösen. Doch um eine nüchterne Beantwortung der Frage, welche Defizite der Unionsvertrag offengelassen oder gar vergrößert hat, kommt die Europapolitik nicht umhin. Für die spätestens 1996 vorgesehene Revision des Vertrages müssen die politischen Lehren aus dem Vertrag und der zurückliegenden Maastricht-Debatte gezogen werden.

Maastricht an den Herausforderungen messen

Mit dem Unionsvertrag vollzieht die Europäische Gemeinschaft einen weitreichenden Schritt zu ihrer Vertiefung. Dies ist kein Selbstzweck, sondern sie reagiert damit auf ein vielfältiges Bündel von externen wie internen Herausforderungen, die bis heute nichts von ihrer Brisanz eingebüßt haben:

- Der Umbruch im östlichen Teil Europas hat in seinen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Dimensionen neue Chancen, aber auch neue Gefahren hervortreten lassen. Die Perspektive der Einigung des Kontinents akzentuiert dabei die Rolle der Gemeinschaft als Kern und Gravitationszentrum Europas. Die Erwartungen an die Europäische Gemeinschaft in bezug auf Aufbauhilfe und die Organisation von Transferleistungen sind entsprechend hoch.
- Vor dem Hintergrund neuer außenpolitischer Handlungsspielräume im Zuge der aufgebrochenen bipolaren Konfrontationsstruktur der Nachkriegszeit ist auch die weltpolische Verantwortung der Gemeinschaft insgesamt gestiegen. Die neu gewonnenen Freiräume können aber nur dann genutzt und die externen Erwartungen an die Ordnungsmacht EG nur dann erfüllt werden, wenn die Mitgliedstaaten zu einer stärkeren Bündelung ihrer außenpolitischen Ressourcen bereit sind. Dazu ist auch ein gemeinsamer Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Außen- und Sicherheitspolitik erforderlich.
- Im Innern hat die Gemeinschaft die durch die Vollendung des Binnenmarktes ausgelösten Folgefragen zu gestalten. Der mit dem Binnenmarkt auch in anderen Politikfeldern gestiegene Koordinierungs- und Anpassungsbedarf fordert die Entscheidungs- und Politikfähigkeit der Gemeinschaft heraus. Die Abfederung regionaler und sozialer Ungleichgewichte im Binnenmarkt sowie die Gewährleistung der inneren Sicherheit nach dem Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen sind dafür prägnante Beispiele. Auch die Einführung einer ge-

meinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik liegt in der Konsequenz des Gemeinsamen Marktes.

- Als Träger zentraler politischer Kompetenzen besteht für die Europäische Gemeinschaft zunehmend die Notwendigkeit einer lückenlosen demokratischen Legitimation. Die Demokratisierung ihrer internen Entscheidungsprozesse und Verfahren ist daher eine zentrale Zukunftsaufgabe. Über die legitimatorische Abstützung hinaus sind demokratischere und transparentere Verfahren auch mit Blick auf die Akzeptanz und Systemunterstützung durch die Bürger notwendig.
- Die vorliegenden und für die Zukunft absehbaren Beitrittsanträge zwingen die Gemeinschaft schließlich, ihre Erweiterung zu kalkulieren. Dabei muß sie die Voraussetzungen dafür schaffen, daß sie auch unter den Bedingungen der Erweiterung entscheidungs- und handlungsfähig bleibt.

Die mit dem Maastrichter Vertrag angestrebte Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft ist an diesen Herausforderungen zu messen. Es ist insbesondere danach zu fragen, inwieweit die institutionellen und prozeduralen Neuregelungen die Entscheidungsfähigkeit und die demokratische Legitimität der Union verbessern und welche Schlußfolgerungen für die Revision des Vertrages zu ziehen sind. Die Anforderungen an das politische System der Union – wie an moderne politische Systeme überhaupt – lassen sich anhand der drei Kriterien Transparenz, Demokratie und Effizienz umschreiben. Alle drei Elemente sind als zentrale Voraussetzungen zur Bewältigung der anfangs skizzierten Herausforderungen aufzufassen. Sie bestimmen in hohem Maße die weitere Entwicklung der Union, ihre Politikfähigkeit und ihre Akzeptanz bei den Bürgern.

Transparenz

Mit dem Maastrichter Vertrag gründen die EG-Staaten eine Europäische Union, die durch die drei Säulen Europäische Gemeinschaft, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik strukturiert ist. Die gemeinsamen Bestimmungen, die auf alle drei Säulen Anwendung finden, beschränken sich auf wenige allgemeine Grundsätze und Regelungen.[2] In allen drei Säulen gelten hingegen unterschiedliche Kooperations- und Entscheidungsmechanismen, häufig variieren diese sogar innerhalb der einzelnen Bereiche noch einmal. Die Union bildet damit einen formalen Strukturrahmen für ein insgesamt sehr inhomogenes Ganzes. Während in den Säulen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Innen- und Justizpolitik die intergouvernementale Entscheidungsfindung dominiert, weist der Bereich der Gemeinschaft ein Mischsystem auf, in dem supranationale (Kommission, EP, Mehrheitsentscheidungen MR) und intergouvernementale Elemente (Einstimmigkeit MR, ER) in einem permanenten Widerstreit stehen.

Die aus der Regierungskonferenz zur Politischen Union hervorgegangene Drei-Säulen-Konstruktion ist letztlich eine Konsequenz der unterschiedlichen Auffassungen über die Finalität der Gemeinschaft. Aus föderativer oder gar bundesstaatlicher Perspektive wäre es konsequenter gewesen, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Innen- und Rechtspolitik in den Wirkungsbereich der Europäischen Gemeinschaft einzugliedern und sie den gleichen Entscheidungsverfahren zu unterziehen. Doch die im Verlauf der Regierungskonferenz

zeitweise angestrebte Einheitlichkeit der Verfahren konnte nicht verwirklicht werden. Der erste niederländische Vertragsentwurf zur Politischen Union[3] scheiterte gerade daran, weil er diese Einheitlichkeit herzustellen versuchte. Mit der Überführung der klassischen, staatslegitimierenden Aufgaben der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik in die Gemeinschaftsstrukturen wäre ein erheblicher nationaler Souveränitätsverzicht verbunden gewesen. Dem wollten am Ende nur noch Belgien und die Niederlande zustimmen. Die nun realisierte Konstruktion ist zwar Ausdruck einer flexiblen Kompromißlösung, sie bringt jedoch den Nachteil der Uneinheitlichkeit der Vertrags- und Rechtsstrukturen mit sich. Damit setzt sich die im Verlauf der EG-Integration zunehmend erkennbar gewordene Tendenz zu immer weiter ausdifferenzierten Entscheidungsstrukturen fort.[4]

Das hohe Maß an Undurchschaubarkeit, das die europäische Integration angesichts verschiedener und umfangreicher Vertragsgrundlagen, unterschiedlicher Entscheidungsprozeduren und uneinheitlichen Organisationsformen inzwischen angenommen hat, erschwert die Umsetzung der häufig divergierenden konzeptionellen Ansätze. Die mangelnde Transparenz der Entscheidungsprozesse führt dazu, daß sich politische Entscheidungskompetenz und öffentliche Verantwortung nicht mehr decken. Daraus resultieren deutliche Orientierungsschwierigkeiten für den Bürger. Er vermag nicht nachzuvollziehen, inwieweit die relevanten Entscheidungen von der nationalen oder von der europäischen Ebene getroffen werden.

Der Maastrichter Unionsvertrag hat die Transparenz der Gemeinschaft nicht erhöht. Im Gegenteil, das schon zuvor erreichte hohe Maß an Unüberschaubarkeit der Vertragsbestimmungen nimmt weiter zu. Diese Komplexitätssteigerung macht sich im Bereich der Entscheidungsstrukturen besonders bemerkbar. Mit der Einführung des neuen Mitentscheidungsverfahrens[5] wird die Anzahl der Legislativverfahren, die jeweils in der unterschiedlichen Einbindung des Europäischen Parlaments differieren, auf fünf Grundtypen erhöht. Bei der gemeinschaftlichen Gesetzgebung finden somit sowohl das Verfahren der Unterrichtung, das Anhörungsverfahren, das Verfahren der Zusammenarbeit, das neue Verfahren der Mitentscheidung und das Zustimmungsverfahren Anwendung. Eine Multiplizierung der Anzahl potentieller Verfahrensformen erwächst zusätzlich aus jeweils unterschiedlichen Mehrheitserfordernissen, die bei Abstimmungen im Europäischen Parlament oder bei der Beschlußfassung des Ministerrates vorgesehen sind. Darüber hinaus stellen das Haushaltsverfahren, die interinstitutionelle Konzertierung sowie die intergouvernementale Zusammenarbeit weitere Verfahrensarten dar. Allein durch die Zunahme der Verfahrensarten dürften die aus der Vergangenheit bekannten Rechtsstreitigkeiten zwischen Kommission, Rat und Parlament um die Frage, welche Materien nach welchen Verfahren zu entscheiden sind, noch häufiger als bisher auftreten. Eine zusätzliche Komplizierung und ebenfalls nahezu unerschöpfliche Quelle von Rechtsstreitigkeiten stellt der Umstand dar, daß in einem Politikbereich mehrere Verfahrensarten zur Anwendung kommen können. Ein extremes Beispiel hierfür ist die Umweltpolitik, wo je nach Regelungsgegenstand bis zu drei verschiedene Verfahren vorgesehen sind.[6] Einen Höhepunkt an Komplexität und prozeduraler Verästelung ist schließlich das neue Mitentscheidungsverfahren selbst. Sicherlich kann ein Gesetzgebungsverfahren nicht alleine danach bewertet werden, wie viele Bürger es im Detail kennen und verstehen. Dann dürften auch manche nationalen Gesetzgebungsverfahren nicht gut abschneiden. Die Gesamtheit des politischen Systems darf jedoch nicht aus dem Blick geraten. Der Mangel an Personalisierung der europäischen Politik sowie das Fehlen eines Gegenübers von Regierung und Opposition sind Besonderheiten des EG-Systems, die es dem Bürger noch schwerer als im nationalen Rahmen machen, den poli-

tischen Prozeß nachzuvollziehen. Wenn für den Bürger die politischen Entscheidungen und Verantwortlichkeiten jedoch nicht unmittelbar erkennbar sind, wird er dem System auf Dauer seine Zustimmung und Loyalität versagen.

Die Komplexität und Vielfalt der Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft sind letztlich Folgen der Weigerung der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament in allen EG-Materien die gleichen Befugnisse zuzugestehen. Der in Maastricht schließlich erzielte Kompromiß liegt dabei durchaus auf der Linie der bisherigen Gemeinschaftsentwicklung. Er weist den einzelnen Materien unterschiedliche Verfahren zu und gewährt dem Parlament damit jeweils unterschiedliche Handlungsspielräume. Der Preis dieser flexiblen, abgestuften Konstruktion liegt in der zunehmenden Undurchschaubarkeit des Systems. Auf Dauer wird dieser Preis nicht mehr gezahlt werden können. Intransparenz läßt sich nicht beliebig steigern, ohne die Entscheidungseffizienz zu beeinträchtigen und Kritik und Unverständnis bei den Bürgern zu provozieren. Die Nach-Maastricht-Debatte hat dies deutlich gezeigt. Weitere Vertrauenskrisen sind vorprogrammiert.

Vereinfachtes Beschlußverfahren

Wären die Mitgliedstaaten bereit, dem EP bei allen Angelegenheiten, die in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft fallen, eine echte parlamentarische Mitentscheidungsbefugnis einzuräumen, wäre ein relativ einfaches Verfahren denkbar, das auf die meisten Materien der Gesetzgebung Anwendung finden könnte[7]:

- Gesetzesinitiativen der Kommission werden zunächst vom Ministerrat beraten und mit einer Stellungnahme versehen dem Europäischen Parlament zugeleitet, sobald auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Regionalausschuß angehört wurden.
- Der Gesetzentwurf wird vom Europäischen Parlament beraten, eventuell mit Änderungen versehen und beschlossen. Er geht dann wieder an den Ministerrat zurück.
- Findet der Entwurf im Rat keine ausreichende Mehrheit, so kann der Rat – aber auch Parlament oder Kommission – einen Vermittlungsausschuß anrufen. Dieser besteht paritätisch aus Vertretern des Parlaments und des Rates und tritt unter Vorsitz eines nicht stimmberechtigten Mitglieds der Kommission zusammen.
- Einigt sich der Vermittlungsausschuß mit Mehrheit, so gilt das entsprechend geänderte Gesetz als verabschiedet, sofern nicht Parlament oder Rat innerhalb einer bestimmten Frist mit qualifizierter Mehrheit widersprechen. Bei Beschlüssen, die die Einstimmigkeit des Rates erfordern[8], bleibt auch nach Einigung im Vermittlungsausschuß die ausdrückliche Zustimmung beider Organe erforderlich.

Kompetenzkatalog und Kodifizierung des EG-Rechts

Einer erhöhten Transparenz würde auch dienen, die Kompetenzverteilung, wie sie sich aus dem Maastrichter Vertrag ergibt, in einem Zusatzprotokoll zum Vertrag oder einer interinstitutionellen Vereinbarung klarzustellen. Dazu müßten die derzeit in den vertraglichen Grundlagen der Gemeinschaft weit verstreuten und nur schwer erschließbaren Kompeten-

zen der Gemeinschaft entsprechend ihrer Qualität und Reichweite systematisierend zusammengefaßt werden. Als Materien einer ausschließlichen EG- bzw. Unions-Zuständigkeit sind dabei die Bereiche Außenhandel, Binnenmarkt, Verkehrs- und Agrarpolitik sowie Währungsangelegenheiten und Fragen der europäischen Unionsbürgerschaft zu qualifizieren. Dem Bereich der konkurrierenden Kompetenz zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten müssen hingegen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Innen- und Rechtspolitik, die Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik, Forschung und Technologie, Industriepolitik, transeuropäische Netze sowie die Entwicklungszusammenarbeit zugerechnet werden. Auch die Felder allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Gesundheit und Verbraucherschutz weisen gemischte Kompetenzen auf, wenngleich die Maastrichter Vertragsbestimmungen der Gemeinschaft dabei nur eine marginale, komplementäre Rolle zubilligen.

Eine Kodifizierung des sekundären EG-Rechts, wie sie der Sutherland-Bericht[9] forderte, ist neben einer klareren Kompetenzabgrenzung eine weitere notwendige Maßnahme zur Erhöhung der Transparenz. Die Änderung, Anpassung oder Ergänzung des EG-Rechts durch jeweils neue Richtlinien und Verordnungen führt zu einer immer größeren Unübersichtlichkeit der Rechtsbestimmungen. Wie der Sutherland-Bericht zu Recht feststellt, ist daher eine systematische Kodifizierung, bei der die ursprünglichen Rechtstexte mit allen ihren späteren Änderungen zu einem einzigen Text verschmolzen werden, zur Sicherung der Transparenz des Gemeinschaftsrechts unerläßlich.[10]

Parlamentarisierung und Demokratisierung

Die Verringerung des demokratischen Defizits in der Gemeinschaft bildete eines der Hauptanliegen der Regierungskonferenz zur Politischen Union. Allerdings waren die Chancen für eine grundlegende Reform im Sinne einer umfassenden Parlamentarisierung des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses von vornherein als eher gering einzuschätzen. Mit Ausnahme des Europäischen Parlaments selbst, das an der Regierungskonferenz nicht direkt beteiligt war, konnte kaum ein Akteur an einer massiven Veränderung des institutionellen Status quo interessiert sein. Auch für diejenigen Regierungen, die am offensivsten eine Aufwertung des Europäischen Parlaments gefordert haben, würde ein Letztentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments in der Rechtssetzung auf eine Beschneidung ihres eigenen politischen Handlungsspielraums hinauslaufen, der im Ministerrat durch informelle Absprachen und Kompromißlösungen gegeben ist. Der Maastrichter Vertrag spiegelt diesen Machtreflex wider.

Die Entscheidungsstruktur der Europäischen Gemeinschaft – und auf mittlere Sicht auch die der umfassenderen Europäischen Union – muß jedoch parlamentarisch geprägt, politisch effizient und demokratischer Natur sein. Diese Grundanforderungen, die an jedes politische System mit Entscheidungs- und Gesetzgebungsmacht zu richten sind, kontrastieren noch immer deutlich mit der rechtlichen und politischen Verfaßtheit der europäischen Integration. Nach wie vor ist die Gemeinschaft darauf angewiesen, ihre rechtliche Legitimation aus den Zustimmungsakten der nationalen Parlamente zu den Verträgen abzuleiten, nicht jedoch aus der lückenlosen Anwendung demokratischer Verfahren. Auch nach Maastricht ist das Europäische Parlament noch immer kein gleichberechtigter Partner im EG-Entscheidungsprozeß. Bezieht man die beiden Unionssäulen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Inneres und Justiz mit ein, läßt sich gar die gegenläufige These vertreten: Durch die Europäisierung

weiterer Materien, in denen das EP über keine oder nur geringfügige Möglichkeiten der Mitwirkung verfügt, hat der Einfluß des EP relativ abgenommen. Nach Maastricht wird auf europäischer Ebene eine größere Bandbreite politischer Materien verhandelt, ohne daß die Entscheidungsbefugnisse des Parlaments in gleicher Weise zugenommen hätten. Es ist schwer nachzuvollziehen, warum das einzige durch unmittelbare Wahlen legitimierte EG-Organ nicht in allen, die Gemeinschaft betreffenden Angelegenheiten mitentscheiden sollte, zumal es für die Abstufung der parlamentarischen Mitspracherechte keine rational begründbare Systematik gibt. Der Abbau der Kontrollbefugnisse nationaler Parlamente, ohne dafür auf europäischer Ebene einen entsprechenden Ausgleich zu schaffen, vergrößert das demokratische Defizit in bedenklicher Weise. Vor dem Hintergrund, daß die EG den Mitgliedstaaten zunehmend Kompetenzen entzieht, muß die europäische Demokratie mindestens den heute gültigen nationalen Standards entsprechen. Hier gibt es einen deutlichen Nachholbedarf, dem bei der Revision des Vertrages Rechnung getragen werden muß. Das EG-System sollte zu einem echten parlamentarischen Zweikammersystem weiterentwickelt werden, das sowohl hohen Demokratie- als auch Transparenzerfordernissen gerecht wird.[11] Als demokratisch legitimiertes Organ und unmittelbare Repräsentanz der Bürger muß das Europäische Parlament eine zentrale Stellung als europäischer Gesetzgeber und volles Initiativrecht erhalten. Im Rahmen eines solchen Systems, in dem der Ministerrat und das Europäische Parlament gleichberechtigt und jeweils nach dem Mehrheitsprinzip Entscheidungen fällen, ist auch eine Reduzierung der Anzahl der unterschiedlichen Entscheidungsverfahren auf ein einziges, oben beschriebenes Verfahren möglich.

Handlungsfähigkeit und Effizienz

Die politische Situation der Europäischen Gemeinschaft im Vorfeld der beiden Regierungskonferenzen war durch Faktoren gekennzeichnet, die – wie bereits ausgeführt – nichts von ihrer Relevanz verloren haben. Die Bewältigung der Folgeprobleme des Binnenmarktes, der auf der Gemeinschaft lastende Erweiterungsdruck, die Entwicklungen im östlichen Teil des europäischen Kontinents sowie außen- und sicherheitspolitische Konfliktherde fordern die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft heraus.

Vor dem Hintergrund der internen und externen Aufgaben war es das erklärte Ziel der Regierungskonferenz, die Handlungsfähigkeit und die Effizienz der Gemeinschaft deutlich zu erhöhen.[12] Mit dem Einbezug neuer Politikfelder in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft/Union konnten zumindest auf materieller Ebene neue Handlungsspielräume erschlossen werden. Die Möglichkeiten, in wichtigen Bereichen der Politik europäische Initiative zu ergreifen, haben sich damit verbessert. Im Hinblick auf die institutionellen und prozeduralen Erfordernisse muß eine Bewertung wesentlich negativer ausfallen. Auch mit dem Maastrichter Vertrag ist es noch keineswegs gelungen, die auseinanderlaufende Schere zwischen institutioneller Reformnotwendigkeit und Reformfähigkeit zu schließen. Ohne eine deutliche Verbesserung der Verfahren – was deren Vereinfachung einschließt – läuft die Gemeinschaft Gefahr, in eine institutionelle Selbstblockade zu geraten. Die mit Maastricht erzielten inhaltlich-materiellen Fortschritte könnten dann auf Dauer auch nicht gehalten werden. Natürlich kann die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft nicht alleine durch formale, institutionelle Regelungen sichergestellt werden; vielfach bedarf es vor allem des politischen Wil-

lens, gemeinsame Lösungen anzustreben. Dennoch können institutionelle Rahmenbedingungen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit wesentlich beeinflussen.

Was die Handlungsfähigkeit und Effizienz im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angeht, eröffnen die Vertragsbestimmungen zwar die Möglichkeit, gemeinsame Aktionen zu beschließen und durchzuführen[13], durch das Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip bei Grundsatzentscheidungen bleibt die Außen- und Sicherheitspolitik aber de facto weiterhin durch das Konsensprinzip bestimmt. Prozedural stellen die Bestimmungen zur GASP damit eher die Fortsetzung der – leicht modifizierten – Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) dar als den Beginn einer „gemeinsamen" Außenpolitik. Ob damit die Fähigkeit zu gemeinsamen Entscheidungen und zu Maßnahmen und Reaktionen gegenüber außenpolitischen Herausforderungen gestiegen ist, kann bezweifelt werden. Erforderlich wären solche Entscheidungsmechanismen, die die Gemeinschaft auch gerade dann handlungsfähig machen, wenn – wie im Falle des Krieges im ehemaligen Jugoslawien – nicht alle Mitgliedstaaten eine einheitliche Haltung vertreten. Für eine Effektivierung der GASP-Mechanismen sollte daher im Rahmen der Revision des Maastrichter Vertrages das Mehrheitsprinzip in den Vordergrund gerückt werden. Darüber hinaus scheint die frühzeitige Prüfung weiterer Reformen angebracht:

- eine klare Festlegung der Bereiche gemeinsamen Interesses, wie dies bereits Ziel der deutsch-französischen Initiative vom Oktober 1991 war,
- eine institutionelle Zusammenführung von EG und GASP,
- die Einrichtung eines Planungsstabes beim Ratssekretariat, der die Konzentration auf bislang rein reaktive Politik der EG vermindert,
- die Überprüfung der derzeitigen Regelung zur Dauer und Rekrutierung der Präsidentschaft von EG und GASP,
- eine stärkere Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung nationaler Außenministerien,
- langfristig die Schaffung eines eigenen EG-Außenamtes.

Maastricht umsetzen und weiterentwickeln

Aus den beschriebenen Unzulänglichkeiten des Maastrichter Vertrages kann nicht der Schluß gezogen werden, er sollte besser erst gar nicht zur Anwendung kommen. Eine solche Sicht würde übersehen, daß der Vertrag – vor allem in seinen materiellen Teilen – einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine Erweiterung der Handlungsfähigkeit bedeutet. Zudem hätte ein Scheitern des Vertrages fatale Folgen für die Gemeinschaft nach sich gezogen. Es ist politisch naiv, zu glauben, ein Scheitern hätte nur die in Maastricht verabredeten Änderungen betroffen und nicht auch Teile des heutigen integrationspolitischen Besitzstandes gefährdet.

In den institutionellen und prozeduralen Regelungen greift der Maastrichter Vertrag jedoch vielfach zu kurz. Die zunehmende Intransparenz der Entscheidungsverfahren ist dabei eine Folge der Zögerlichkeit, mit der die Reform auf dem Gebiet der Entscheidungsstrukturen vorgenommen wurde. Bei der für 1996 vorgesehenen Revision des Vertrages besteht die Möglichkeit, dies zu korrigieren. Die Einführung eines einheitlichen Entscheidungsverfahrens nach den oben aufgezeigten Prinzipien wäre dann realisierbar. Parallel dazu sollte auch geprüft wer-

den, inwieweit die beiden heute außerhalb der EG stehenden Säulen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Innen- und Justizpolitik in die rechtliche Struktur der Gemeinschaft eingepaßt werden können.

Erneuter Reformbedarf bei EG-Erweiterung

Bereits die mit den Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen eingeleitete erste Erweiterungsrunde wird zu einer deutlichen Zunahme des institutionellen Reformdrucks führen. Auch wenn der Europäische Rat von Lissabon (Juni 1992) noch davon ausging, daß für eine Aufnahme der EFTA-Länder über die übliche arithmetische Anpassung hinaus keine weiteren inneren Reformen im institutionellen Bereich erforderlich seien[14], werden sich derartige Reformen auf mittlere Sicht nicht vermeiden lassen. Um die mit der Zunahme der Mitglieder wachsende Schwerfälligkeit des Entscheidungsprozesses auszugleichen, waren auch frühere EG-Erweiterungen stets mit Maßnahmen zur Stärkung der Handlungsfähigkeit verbunden oder aber sie wurden von ihnen im nachhinein erzwungen.[15]

Für den Ministerrat gilt: Je mehr Mitgliedstaaten in Brüssel mit am Ratstisch sitzen, desto schwieriger und langwieriger wird sich naturgemäß der innerinstitutionelle Entscheidungsprozeß gestalten. Eine Änderung der Mehrheitserfordernisse für die Verabschiedung von Rechtsakten ist daher – insbesondere im Falle der Erweiterung über den Kreis der beitrittswilligen EFTA-Staaten hinaus – notwendig: Es müssen mehr Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip gefällt und die zur Erreichung einer qualifizierten Mehrheit erforderliche Stimmenzahl relativ gesenkt werden: Das Einstimmigkeitserfordernis sollte nur noch wichtigen konstitutionellen Grundsatzentscheidungen vorbehalten bleiben.[16] Auch die Regeln zur Präsidentschaft bedürfen im Zuge der bevorstehenden Erweiterungen einer Reformierung. Bei einer Gemeinschaft von 20 oder mehr Mitgliedstaaten ergibt sich mit der Beibehaltung der jetzigen Regelung ein Turnus von mindestens 10 Jahren, bis das gleiche Land wieder die Präsidentschaft innehat. Darüber hinaus werden zunehmend Konstellationen möglich, wonach über eine längere Zeit hinweg die Präsidentschaft bei solchen Staaten liegt, die aufgrund ihrer geringeren Größe, ihrer begrenzten administrativen Möglichkeiten und ihres geringen politischen Einflusses zu einer nur suboptimalen Politiksteuerung in der Lage sein könnten.

Da eine Verkürzung des Zeitraumes der Präsidentschaft sich aus arbeitstechnischen wie auch aus Gründen der mangelnden Kontinuität kontraproduktiv auswirken würde, erscheint eher eine Verlängerung auf ein Jahr in Kombination mit der Einführung einer Wahlpräsidentschaft sinnvoll. Mit Blick auf die Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlamentes, dessen Heterogenität mit jeder Erweiterung zunehmen wird, erscheint die Festlegung einer maximalen Anzahl der Sitze wünschenswert. Ein demokratischer Mindeststandard erfordert darüber hinaus sowohl ein einheitliches Wahlverfahren als auch eine Stärkung der Proportionalität bei der Sitzverteilung. Die jüngsten Anpassungen[17] stellen einen, wenn auch wohl für künftige Erfordernisse nicht ausreichenden Schritt in diese Richtung dar. Auch die Fortführung des derzeitigen Besetzungsmodus der Kommission, wonach größeren Mitgliedstaaten zwei, den anderen jeweils ein Sitz in der Kommission zustehen, stößt bei einer mehrere Staaten umfassenden Erweiterung an seine Grenzen. Hier müssen Modelle entwickelt werden, bei denen die Abgrenzung der Arbeitsgebiete der Kommission stärker an sachlichen Notwendigkeiten ausgerichtet ist und weniger an einer zufälligen Zahl, die sich aus dem sicherlich wünschbaren Staatenpro-

porz ergibt. Alle diese Überlegungen zeigen, daß der Reformbedarf der Gemeinschaft mit dem Maastrichter Vertrag nur zum Teil bzw. allenfalls vorübergehend gedeckt werden konnte. Der vorwiegend materiellen Vertiefung durch Maastricht sollte daher bei der Vertragsrevision 1996 sowohl eine Demokratisierung der Verfahren als auch – gerade vor dem Hintergrund der bevorstehenden Erweiterungen – eine institutionelle Effektivierung folgen.

Anmerkungen

1. Neben der noch ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die vorliegenden Verfassungsklagen, die den formellen Abschluß des deutschen Ratifikationsverfahrens bislang verhinderten, ist noch die Zustimmung des britischen Oberhauses erforderlich. Es ist darüber hinaus wahrscheinlich, daß es auch in Großbritannien zu einem verfassungsgerichtlichen Verfahren kommen wird.
2. So vor allem die allgemeinen Ziele der Union (Art. B), die Rolle des Europäischen Rates (Art. D) sowie Bestimmungen zu Vertragsänderungen (Art. N), Beitritt (Art. O), Ratifizierung und Inkrafttreten.
3. Niederländischer Vertragsentwurf „Auf dem Weg zur Europäischen Union", der Regierungskonferenz vorgelegt am 24. September 1991.
4. Vgl. auch Wolfgang Wessels, Pro und Contra Maastrichter Vertrag, Auf dem Weg zur Staatswerdung? Politikwissenschaftliche Anmerkungen auf der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration vom 12.–14. 11. 1992, hekt. Manuskript, S. 2.
5. Vgl. Art. 189b EGV.
6. Vgl. Art. 130s EGV.
7. Vgl. Arbeitsgruppe Europäische Verfassung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Wie Europa verfaßt sein soll, Materialien zur Politischen Union, Gütersloh 1991, S. 31.
8. Dies sollte für möglichst wenige Ausnahmen der Fall sein, wie etwa für Verfassungsänderungen, Neubeitritte, Assoziierungsabkommen, Verwirklichung von Vertragszielen, für die der Vertrag keine Kompetenz vorsieht.
9. „Der Binnenmarkt nach 1992. Die Herausforderung annehmen", Bericht der hochrangigen „Beratergruppe Binnenmarkt" an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften unter Vorsitz von Peter Sutherland, November 1992.
10. Vgl. ebenda, S. 38.
11. Zur institutionellen Ausgestaltung und normativen Begründung des Zweikammersystems vgl.: Arbeitsgruppe Europäische Verfassung, a.a.O., S. 27ff.
12. Siehe Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat am 25./26. Juni 1990 in Dublin, Anlage 2, abgedruckt in Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 418ff.
13. Artikel J.3 EUV.
14. Vgl. Europäischer Rat von Lissabon, 26./27. Juni 1992, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Buchstabe B.
15. Den institutionellen Reformbedarf vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erweiterungsszenarien diskutiert in umfassender Weise der Bericht der Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Enlarged Community: Institutional Adaptations, hrsg. vom Europäischen Parlament, Generaldirektor Wissenschaft, Brüssel/Bonn, Juni 1992.
16. Dieses Erfordernis wird gelegentlich auch bereits für die noch nicht erweiterte Gemeinschaft gesehen, vgl. z. B. Günter E. Schäfer, Die institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, Überlegungen zu neuen Strukturen der EG-Institutionen, in: Die öffentliche Verwaltung 7/1991, S. 270.
17. Die im Dezember 1992 vom Europäischen Rat in Edinburgh beschlossene Veränderung der Sitzverteilung sieht eine Erhöhung der deutschen Mandate um 18 auf 99 als Folge der deutschen Vereinigung, aber auch eine abgestufte Zunahme der Sitzanzahl anderer Mitgliedsländer vor.

Europäische Politische Zusammenarbeit und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht

Peter-Christian Müller-Graff

Die EPZ/GASP als Teil des EG-Systems; das vorgegebene Thema lautet im Volltext: die Europäische Politische Zusammenarbeit/Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Rechtliche Grundlagen, Instrumente und Strukturen im Lichte des Kohärenzgebotes.* Es geht also um eine wertende Analyse des spezifisch *rechtlichen* Profils einer bereits verbindlich bestehenden Zusammenarbeit, der EPZ[1], *im Vergleich* zu demjenigen einer vorgenommenen, noch nicht rechtsverbindlich eingerichteten Gemeinsamen Politik, der GASP[2]. Bei diesem Vergleich soll geachtet werden auf die *Grundlagen*, die *Instrumente* und die *Strukturen*. Damit ist zugleich eine Dreiteilung des nachfolgenden Vergleichs vorgegeben; und dies soll geschehen aus der wertenden Sicht des Beitrags zur Erfüllung des *Kohärenzgebots*. Kohärenzgebot heißt, zunächst einfach und untechnisch übersetzt, Gebot zusammenhängender, in sich stimmiger Politik. Der Begriff der Kohärenz findet sich in den einschlägigen Vertragstexten sowohl im Zusammenhang mit der EPZ als auch mit der GASP. Ob dies stets mit gleichem Inhalt geschieht, wird noch zu erörtern sein, wobei allerdings schon hier anzumerken ist, daß das vom Unionsvertrag verschiedentlich gebrauchte Wort der Kohärenz mindestens in dreifacher Bedeutung verwendet wird: für *innere* Kohärenz im Sinne des Zusammenhalts der Union im Inneren, namentlich in Gestalt des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der EG (bislang EWG; Art. 130a ff EWGV; Stichwort „Kohäsion"[3]); für *äußere* Kohärenz im Sinne des gemeinsamen Auftretens gegenüber Drittstaaten; und schließlich für *inhaltliche* Kohärenz im Sinne einer Maßnahmenkohärenz, also konzeptionsgeleiteter, zueinander stimmiger, jedenfalls nicht widersprüchlicher Einzelaktgestaltung. Im Zusammenhang der hier vorzunehmenden Bewertung sind nur die letzten beiden Bedeutungen zu betrachten.

Rechtliche Grundlagen

Was – als erstes – die rechtlichen Grundlagen angeht, sollen zunächst diejenigen der EPZ erinnert werden, um sie sodann denjenigen der GASP gegenüberzustellen. Das Augenmerk ist hierbei jeweils auf zwei Gesichtspunkte zu richten: Erstens auf die Rechtsnatur und zweitens auf die sich daraus ergebenden grundsätzlichen Konsequenzen für das Verhältnis von EPZ bzw. GASP zu den Europäischen Gemeinschaften im Lichte des Kohärenzgebots.

Europäische Politische Zusammenarbeit

Die *Rechtsnatur* der EPZ ergibt sich aus derjenigen des sie einrichtenden Rechtsaktes, also der Einheitlichen Europäischen Akte (abgekürzt EEA), die am 1. 7. 1987 in Kraft getreten ist. Die EEA ist ein Vertrag zwischen den zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, der sich aus mehreren, insgesamt fünf, Bestandteilen zusammensetzt: der Präambel und vier Titeln. Seine Rechtsnatur ist hinsichtlich der verschiedenen Bestandteile nicht einheitlich. In seinem umfänglichsten Titel, dem zweiten, ist er Änderungsvertrag der Gründungsverträge

der Europäischen Gemeinschaften; in allen übrigen Bestandteilen ist er ein allgemeiner völkerrechtlicher Vertrag ohne diese spezielle Qualität. Regelungen über die EPZ finden sich nur in diesen letztgenannten Bestandteilen, namentlich in deren Titeln I und III. Die EPZ hat durch die EEA also kein gemeinschaftsrechtliches Fundament erhalten, sondern ist ihrer Rechtsnatur nach eine völkervertragsrechtlich vereinbarte Form der Zusammenarbeit ohne gemeinschaftsrechtliche Beschaffenheit.

Aus dieser Rechtsnatur der EPZ ergeben sich für ihre Verbindung zu den Gemeinschaften unter dem Gesichtspunkt der Erzielung äußerer und inhaltlicher Kohärenz daher *zwei grundsätzliche Konsequenzen*. Die *erste Konsequenz* liegt darin, daß die Tätigkeit der EPZ – die in Art. 30 EEA mit dem Bemühen der Vertragsparteien umschrieben ist, gemeinsam eine europäische Außenpolitik auszuarbeiten und zu entwickeln – *nicht* Teil einer der drei Gemeinschaften und damit auch nicht Teil der Aufgabenkataloge und Tätigkeiten irgendeiner der drei Gemeinschaften geworden ist. Damit ist die EPZ auch nicht Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung und jedenfalls nach gemeinschaftsrechtlichem Maßstab auch nicht – entgegen der Themenvorgabe – „Teil des EG-Systems". Keine der drei Gemeinschaften und keines deren Organe ist zur Verwirklichung des Art. 30 EEA kraft Gemeinschaftsrechts handlungsermächtigt, unbeschadet der Beteiligungsrechte kraft Art. 30 EEA. Keine der Rechtsaktformen des Gemeinschaftsrechtes, z. B. Verordnung oder Richtlinie, kann zur Durchführung des Art. 30 EEA von der EPZ genutzt werden. Gemeinschaftsrechtliche Prinzipien, wie namentlich der Vorrang des Gemeinschaftsrechts[4], finden keine Anwendung. Die Einhaltung der hinsichtlich der EPZ von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen unterliegt der Überprüfung durch den Gerichtshof der Gemeinschaften ebensowenig wie die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen im Rahmen der EPZ (Art. 31 EEA). Eine Kohärenz zwischen dem Wirken der Gemeinschaften und dem der EPZ andererseits ist auch materiell nicht schon gemeinschaftsrechtlich geboten. Trotz dieses aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts negativen Befundes wäre es jedoch voreilig, nicht auch eine zweite, durchaus *positive Konsequenz* der Rechtsnatur der EPZ für das Kohärenzgebot, wie es Art. 30 Abs. 5 EEA enthält, zu bemerken. Denn die Einheitliche Europäische Akte fügt erstmals *völkerrechtlich verbindlich* zwei Tätigkeitsbereiche zusammen, die bis dahin rechtlich eher beziehungslos nebeneinander standen, und dies war auch der Grund für die sprachsymbolische Vornamensgebung „einheitlich"[5]. Die Akte verknüpft die Tätigkeit der Gemeinschaften mit der – gleichfalls schon lange vor dieser Akte faktisch bereits 1959 einsetzenden[6], historisch allmählich und mühsam außerhalb der Gemeinschaftsverträge gewachsenen und konzeptionell von zahlreichen Plänen (namentlich: Fouchet-Pläne[7]), Berichten (insbesondere: Davignon-Bericht[8]) und Erklärungen (etwa: Stuttgarter Erklärung[9]) begleiteten – außenpolitischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften.

Die in dieser Verknüpfung liegende Einheitlichkeit ist freilich im Schrifttum teilweise als eine im wesentlichen formale oder äußerliche verstanden worden. So sehen etwa *Scarpa* oder *Jacqué* die Einheitlichkeit allein darin, daß zwei Texte ohne allzu großen Zusammenhang in ein und demselben Dokument zusammengefügt sind[10]. Indes greift dies doch zu kurz. Denn die Verknüpfung hat durchaus völkerrechtlichen Gehalt. Dieser ist von *Eberhard Grabitz* schon seinerzeit in der Schaffung einer neuen europäischen Organisation gesehen worden: ohne Namen (confoederatio sine nomine), aber mit eigener Aufgabensetzung und mit eigenem Organ[11]. Letzteres, das eigene Organ, erkannte er in Gestalt des Europäischen Rates, also des Gremiums, das sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und des Präsiden-

ten der Kommission zusammensetzt[12]. Ersteres, die eigene Aufgabensetzung, entnahm er der Präambel der EEA, die den Auftrag enthält, die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der EG in eine Europäische Union umzuwandeln[13]. Hinzufügbar ist die Zielsetzung des Art. 1 Abs. 1 EEA, daß die Gemeinschaften und die EPZ das Ziel verfolgen, gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen. Übersetzt man dies in gesellschaftsrechtliche Kategorien und löst sich von Versuchen schlichter staatsrechtlicher Parallelen, so läßt sich die EEA begreifen als eine Art Vorgründungsgesellschaft mit dem Zweck der Gründung eines Verbandes namens „Europäische Union". Es läßt sich leicht erkennen, wie sich aus der Sicht des Unionsvertrages die EEA als ein derartiger Vorläufer darstellt. Schon in der Aufgabenstellung der EEA mag man überdies ein begrenztes Kohärenzgebot erkennen, bezogen auf das inhaltlich höchst unbestimmte, aber eben doch perspektivisch die jeweiligen Tätigkeiten einfangende Unionsziel. Das *generelle* Kohärenzgebot für die Außenpolitik findet sich dann, wie schon erwähnt, in Art. 30 Abs. 5 EEA. Es nimmt Gemeinschaften und EPZ zwar nicht gemeinschaftsrechtlich, aber doch völkervertragsrechtlich in die Pflicht. Dies bedeutet, daß Auseinandersetzungen über das vertragsgemäße Verhalten der Parteien einer Bereinigung durch völkerrechtliche Verfahren der Streitbeilegung zugänglich sind, hierbei namentlich durch das Haager Abkommen vom 18. 10. 1907[14]. Mag dies alles auch geringes rechtliches Durchsetzungsgewicht aufweisen – verfahrensmäßig und auch inhaltlich wegen der weichen Formulierungen der EEA –, so haben völkerrechtliche Verpflichtungen doch die Eigenheit, die politische Schwelle zu abweichendem und einzelgängerischem Verhalten eines Staates tendenziell zu erhöhen.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Vergleicht man nun diesen Befund zur EPZ mit den Rechtsgrundlagen der GASP, die im Unionsvertrag enthalten sind, so werden hinsichtlich der *Rechtsnatur* offensichtliche *Parallelen* erkennbar. Auch der Unionsvertrag ist ein Vertrag, der sich aus Bestandteilen unterschiedlicher Rechtsnatur zusammensetzt. Er ist in drei von sieben Titeln Änderungsvertrag zu den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften, wohingegen er in allen anderen Bestandteilen diese Qualität nicht aufweist. Regelungen über die GASP finden sich nur in diesen letztgenannten Bestandteilen, namentlich in Titel I und V. Das aber bedeutet, daß die GASP – ebenso wie die EPZ – *nicht* auf einem gemeinschaftsrechtlichen Fundament ruht. Sie ist ebenso wie die EPZ ihrer Rechtsnatur nach eine völkervertragsrechtlich vereinbarte Form des Zusammenwirkens ohne gemeinschaftsrechtliche Qualität.

Daher laufen auch die *grundsätzlichen Konsequenzen* für die Verbindung der GASP zu den Gemeinschaften im Lichte des Kohärenzgebots, das der Unionsvertrag mehrfach ausspricht, parallel zu denjenigen bei der EPZ. *Zum einen* gilt, daß auch die GASP *nicht* Teil einer der drei Gemeinschaften und damit auch nicht Teil eines Aufgabenkatalogs einer der Gemeinschaften wird. Auch die GASP wird nicht Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung, so daß auch hier Handlungszuständigkeit, Rechtsaktformen und Prinzipien nicht dem Gemeinschaftsrecht entnommen werden können – es sei denn, aber das wäre erst gründlich zu überdenken, im Wege von Analogien im Bereich der Prinzipien. Eine Zuständigkeit des Gerichtshofs hinsichtlich der GASP wird durch Art. L des Unionsvertrages ausdrücklich ausgeschlossen, so daß die GASP insoweit hinter den seinerzeit geplanten Regeln des gescheiterten EVG-Vertrages[15] zurückbleibt. Eine Kohärenz zwischen den auswärtigen Politiken der Gemein-

schaften und der GASP ist auch materiell nicht schon gemeinschaftsrechtlich geboten. *Zum anderen* sind die für das Kohärenzziel andererseits *positiven* Konsequenzen auch bei der GASP *völkerrechtlicher* Natur, wobei die Verknüpfung vor allem infolge des Unionsgedankens hier enger ausgestaltet ist als bei der EPZ. Dies zeigt sich organisationell, funktionell und institutionell.

Organisationell: Die Verknüpfung erfolgt nunmehr unter dem Dach einer neuen europäischen Organisation *mit* Namen, der Europäischen Union, deren Grundlagen bekanntlich die Gemeinschaften, die GASP und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JIZ) bilden (Stichwort: Drei-Säulen-Modell[16], wobei die Säulen juristisch von unterschiedlicher Konsistenz sind: Granit und Sandstein). Daher läßt sich die GASP positiv als *unionsrechtlich* begründet bezeichnen und es ist abzusehen, daß, falls der Unionsvertrag in Kraft tritt, künftig neben dem Gemeinschaftsrecht von dem Rechtsgebiet des *Unionsrechts* zu sprechen sein wird.

Funktionelle Verknüpfung: Die Aufgabensetzung der Union ist im Vergleich zu derjenigen der EEA inhaltlich angereichert bezeichnet als „kohärente und solidarische Gestaltung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie deren Völker" einerseits (Art. A III 2 EUV) und als Zielfächer (Art. B EUV) andererseits: ausgewogener und dauerhafter wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt, Behauptung der Unionsidentität auf internationaler Ebene – insbesondere durch die GASP –, Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen der Unionsstaaten im Sinne einer Unionsbürgerschaft, engere Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und dessen Weiterentwicklung. Da jeder Zielkatalog, sei er auch noch so allgemein formuliert, bekanntlich die Möglichkeiten von Zielkonflikten in sich birgt, wird zugleich ausdrücklich die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung der Unionsziele mitaufgegeben (Art. C I EUV). Dieser auf Maßnahmen bezogene Kohärenzbegriff ist ein anderer als der in der erwähnten allgemeinen Aufgabenstellung der Union (Art. A III 2 EUV) enthaltene Kohärenzbegriff. Dort wird er vor allem im Sinne innerer Unionskohärenz und wohl auch äußerer Kohärenz des gemeinsamen Auftretens zu verstehen sein, hier in Art. C I EUV im Sinne inhaltlicher Kohärenz, also im Sinne konzeptioneller Stimmigkeit von Einzelmaßnahmen bzw. der Vermeidung unabgestimmter, widersprüchlicher, konterkarierender Maßnahmen. Dieses Ziel inhaltlicher Kohärenz wird der Union sodann ausdrücklich für alle von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik aufgegeben (Art. C II 1 EUV).

Damit geht schließlich eine *institutionelle Verknüpfung* einher. In der Union steht anders als nach der EEA nunmehr ein einheitlicher institutioneller Rahmen zur Verfügung, der die Maßnahmenkohärenz sicherzustellen hat (Art. C I EUV). Dieser Rahmen besteht nicht nur aus dem Europäischen Rat (Art. D EUV), den auch schon die EEA kennt, sondern bezieht die Organe der Gemeinschaften in den Dienst für die Union mit ein. Dies ist nun gerade für den Vergleich von EPZ und GASP bemerkenswert. Die säuberliche Unterscheidung des Art. 3 EEA zwischen den Organen der Gemeinschaften einerseits und den für die EPZ zuständigen Institutionen und Organen andererseits wird vom Unionsvertrag nicht fortgesetzt. Konsequenterweise wird die Aufgabe der inhaltlichen Kohärenz der Verantwortung von Rat und Kommission zugewiesen (Art. C II 2 EUV). Die jahrzehntelangen Vorbehalte namentlich Frankreichs gegen eine derartige institutionelle Verzahnung von Fragen der allgemeinen Außen- und Sicherheitspolitik mit der Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane[17] erscheinen damit überwunden. Allerdings ist wegen der unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche von

Kommission und Rat (z. B. Art. 112 ff., 228a EGV) damit noch nicht der Kohärenzkonsens zwischen diesen beiden Organen gewährleistet. Da dies eine interinstitutionelle Machtfrage beinhalten kann, bleibt offen, wie im unversöhnlichen Konfliktfall inhaltliche Kohärenz anders bewerkstelligt werden kann als durch beiderseitiges Nichthandeln.

Fazit: Vorbehalte gegen Gemeinschaftszuständigkeit bleiben

Zu den rechtlichen Grundlagen läßt sich daher *zusammenfassend* festhalten: EPZ und GASP unterscheiden sich nicht nach ihrer Rechtsnatur. Beide beruhen auf einem von den Gründungsverträgen der Gemeinschaften unterschiedenen Fundament. Beide sind jedoch mit der Tätigkeit der Gemeinschaften völkervertragsrechtlich verkoppelt, wobei jedoch die unionsrechtliche Verzahnung der GASP organisationell, funktionell und institutionell enger ist als die EEA-begründete Verbindung der EPZ. Fragt man nach dem Grund für diese eigenartige Mischung aus Sonderstellung und Verknüpfung, so ist zweierlei hervorzuheben. Erstens: die Verknüpfung über das nicht im Gemeinschaftsrecht wurzelnde Gebot äußerer Kohärenz ist die Antwort auf den faktischen Koordinierungsbedarf, der sich aus der Schaffung einer teilweisen Außenzuständigkeit der EWG in Gestalt der Handelspolitik (Artt. 110 ff. EWGV) für das außenpolitische Handeln der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten ergab und mit der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft verstärkt wurde. Im Grunde sind die EPZ, das Kohärenzgebot und die völkervertragliche Verknüpfung daher aus der Sachlogik der Außenzuständigkeiten der EWG in der Handelspolitik entstanden. Zweitens: Eine organische Entwicklung dieser Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaftsorgane und des Gemeinschaftsrechts erwies sich auf Grund mitgliedstaatlicher Vorbehalte als nicht möglich. Insbesondere General *de Gaulle* prägte den Gedanken, die supranationalen Elemente der Gemeinschaften durch ein zwischenstaatliches, von ihm sogenanntes „politisches" Element zu überwachen[18]. Diese säuberliche Trennung hat sich bis in die Semantik der EEA niedergeschlagen; für die EPZ: Außenpolitik statt auswärtiger Politik; Vertragsbestimmungen statt Bestimmungen; Hohe Vertragsparteien statt Mitgliedstaaten; Absätze statt Artikel. Der Unionsvertrag hat derartige Feinheiten zwar weitgehend überwunden. Die Vorbehalte gegen die Schaffung einer Gemeinschaftszuständigkeit für die allgemeine Außen- und Sicherheitspolitik sind aber unverändert wirksam. Die Unterscheidung von Union und Gemeinschaften ist selbst Ausdruck dieser Vorbehalte. Inwieweit künftig eine Vergemeinschaftung des GASP-Bereichs wünschenswert ist, muß einer Abwägung deren Vorteile und Nachteile vorbehalten bleiben.

Rechtliche Strukturen

Was – zweitens – den Vergleich der *rechtlichen Strukturen* von EPZ und GASP im Licht des Kohärenzgebots betrifft, sollte zunächst klargestellt werden, welcher Inhalt mit dem Wort „Strukturen" verbunden wird. Denn das Wort „Struktur" zählt, wie *Fritz Machlup* schon vor langer Zeit bemerkte, zu den sog. „Weaselwords"[19]; den Wieselwörtern, die einmal da und einmal dort, einmal mit dieser und einmal mit jener Bedeutung, vor allem aber oftmals ohne einen vom Autor selbst definierten Inhalt und damit unnötigerweise und tendenziell verwirrend verwendet werden. Besteht die Aufgabe, wie hier, darin, über Grundlagen, Strukturen und Instrumente zu sprechen, läßt sich nicht leugnen, daß auch Grundlagen und Instrumente

mühelos zu den Strukturen gerechnet werden können. Deshalb soll im folgenden das Wort „Strukturen" als Restgröße für all diejenigen charakterbestimmenden rechtlichen Merkmale verwandt werden, die nicht schon den Grundlagen oder den Instrumenten zugeordnet werden. Hierbei sind für EPZ und GASP insbesondere fünf Merkmale zu vergleichen: die Politikträgerschaft, die sachgegenständliche Reichweite, die inhaltliche Zielsetzung, die Aufgabenverbindlichkeit und die institutionelle Ausprägung.

Politikträgerschaft

Die Trägerschaft der im Rahmen der *EPZ* vereinbarten Politiken liegt nach Rechtsnatur und Sprache der EEA bei den zwölf beteiligten Staaten. Die EPZ ist nicht selbst Träger einer europäischen Außenpolitik, sondern ein institutionalisiertes Verfahren, die Außenpolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Das Gebot, die Kohärenz zu den auswärtigen Politiken der EG herzustellen, fällt daher in die Verantwortung der Präsidentschaft der EPZ, der die Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten obliegt. Für das Verhältnis zu Drittstaaten tritt auch keine gesamthänderische Bindung ein; jeder Mitgliedstaat bleibt insoweit allein handlungsfähig. Dies wird bestätigt durch die Bestimmung des Art. 30 lit. b EEA, wonach die Präsidentschaft verantwortlich ist für die *Vertretung* der *Mitgliedstaaten* gegenüber Drittstaaten bei Tätigkeiten, die unter die EPZ fallen. Der Vertreter ist kraft Funktion nicht der Geschäftsherr, den die Rechte und Pflichten aus der Geschäftsführung treffen. Der EPZ kommt auch keine Rechtspersönlichkeit zu. Sie ist, wie *de Schoutheete* hervorgehoben hat, kein neues Völkerrechtssubjekt[20]. Sie kann daher auch grundsätzlich keine Abkommen mit Wirkung für die EPZ als solche abschließen.

Mit der *GASP* scheint es sich auf den ersten Blick wegen der vergleichbaren Rechtsnatur nicht anders zu verhalten. Gleichwohl ist im Unionsvertrag sprachlich ein deutlicher Unterschied augenfällig. An verschiedenen Textstellen kommt die Union als eigener Akteur der Außenpolitik ins Spiel. Es heißt z. B. nicht mehr wie in der EEA „Die ... Vertragsparteien bemühen sich, gemeinsam eine europäische Außenpolitik auszuarbeiten und zu entwickeln" (Art. 30 I EEA), sondern „Die Union und ihre Mitgliedstaaten erarbeiten und verwirklichen eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" (Art. J.1 I EUV). Darüber hinaus besagt etwa Art. J.1 IV EUV sogar: „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos"; ähnlich spricht Art. J.4 IV EUV von der „Politik der Union". Daraus ist nun doch zu schließen, daß die Union selbst als möglicher Träger einer Außen- und Sicherheitspolitik gedacht und ins Auge gefaßt wird, ohne daß deshalb den Mitgliedstaaten ihre ihnen völkerrechtlich zukommende Zuständigkeit genommen wird. Das Konzept der Union als möglichem Politikträger rundet sich durch die Festlegung des Unionsvertrages, daß der Vorsitz die *Union* in Angelegenheiten der GASP vertritt (Art. J.5 EUV) – also nicht die Mitgliedstaaten. Ob damit der Union von den Mitgliedstaaten implizit auch eine eigene Völkerrechtssubjektivität zugestanden wird, ist allerdings fraglich. Dagegen spricht, daß der gesamte Unionsvertrag keine Vorschrift enthält, die den ausdrücklichen Rechtsfähigkeitsbestimmungen in allen drei Gemeinschaftsverträgen entspräche. Ein argumentum e contrario liegt nahe. Gleichwohl könnte sich die Vertretungsklausel als Ansatzpunkt für die Völkerrechtssubjektivität erweisen, falls Drittstaaten die Union als solches behandeln. Um so mehr ist dann allerdings die Kohärenz zu außenpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaften erforderlich. Die Verantwortung dazu trifft seitens der GASP den Rat (Artt. C, J.2, J.3, J.8 EUV),

der zwar Organ der Gemeinschaften ist, aber infolge des einheitlichen institutionellen Rahmens zugleich ihm zugewiesene Aufgaben der GASP wahrzunehmen hat.

Sachgegenständliche Reichweite

Als Sachgegenstand der *EPZ* legt Art. 30 EEA die Außenpolitik fest. Nur darauf bezieht sich das Kohärenzgebot des Art. 30 V EEA. Dessen Abs. 6 ist trotz der diplomatisch verbrämenden Sprache zu entnehmen, daß Fragen der europäischen und einzelstaatlichen Sicherheit nicht darunterfallen. Ausgeschlossen sind naturgemäß auch Fragen, welche mitgliedstaatliche Zuständigkeiten in Übersee betreffen; z. B. den Status der Falkland-Inseln[21]. Überraschenderweise und im Grunde systemwidrig, zumindest atypisch, in die EPZ einbezogen wurden aber unter Rückgriff auf die Stuttgarter Erklärung von 1983 auch vereinzelte Gegenstände, die nicht klassische Drittlandbeziehungen, sondern die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten betreffen, nämlich die Zusammenarbeit in Rechtsfragen[22] (z. B. die Überstellung verurteilter Personen, das Verbot doppelter Strafverfolgung, die Übermittlung von Auslieferungsanträgen). Sogar die Frage einer Auffangfunktion der EPZ für alle Gegenstände, die nicht den Gemeinschaftsverträgen unterfallen, wurde aufgeworfen[23], doch ist eine derartige Auffangfunktion mit Wortlaut und Zweck der EPZ nicht vereinbar. Sie birgt überdies die Gefahr, dem Anwendungsbereich des Art. 235 EWGV entgegenzuwirken[24]. (In Parenthese sei angemerkt: Tatsächlich haben sich zusätzliche Formen der Zusammenarbeit entwickelt: namentlich die TREVI-Gruppe[25] – u. a. für Fragen der Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels –; die Ad-hoc-Gruppe für Einwanderungsfragen, neuerdings Rhodos-Gruppe genannt[26]; oder die Innenministerkonferenzen zum Schutze der Zivilbevölkerung[27]. Glücklich ist diese institutionelle Ausfransung freilich nicht zu nennen. Sie fördert die Unübersichtlichkeit und Unabgestimmtheit).

Die sachgegenständliche Reichweite der *GASP* unterscheidet sich deutlich von derjenigen der EPZ. Sie ist, wie schon der Name GASP signalisiert, insoweit *weiter*, als nunmehr der Außenpolitik die oftmals ohnehin nicht ohne Künstlichkeit abgrenzbare Sicherheitspolitik beigesellt wird. Die GASP wird ausdrücklich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt (Art. J.1 EUV) und ausdrücklich auch auf alle Fragen, die die Sicherheit der Union betreffen (Art. J.4 EUV), wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gerechnet wird. Dem Kohärenzgebot entgehen daher nicht handelspolitische Maßnahmen gegenüber einem Drittstaat, gegen den im Rahmen der GASP Sanktionen, z. B. wegen einer potentiellen Bedrohung infolge Verletzung des Atomwaffensperrvertrags, beschlossen wurden. Eine eindeutige gegenständliche *Einschränkung* der GASP gegenüber der Praxis der EPZ ergibt sich aus der Systematik des Unionsvertrages. Die Zusammenarbeit in Rechtsfragen hat im Rahmen der JIZ zu erfolgen (Art. K EUV). Als Randbemerkung sei angefügt: Der Anwendungsbereich des Art. 235 EWGV für gemeinschaftsrechtliche Akte wird weder durch die GASP noch die JIZ eingeschränkt. Art. M stellt klar, daß der Unionsvertrag die Gemeinschaftsverträge unberührt läßt, soweit er nicht ausdrücklich Änderungsvertrag ist.

Inhaltliche Zielsetzung

Eine inhaltliche Zielsetzung der *EPZ* wird von der EEA in ihren Artikeln nicht vorgegeben, sieht man von dem Teilziel ab, gemeinsam mit den Gemeinschaften zu konkreten Fortschrit-

ten auf dem Weg zur Europäischen Union beizutragen. Ansonsten besagt die EEA nur, daß sich die Vertragsparteien um eine gemeinsame Außenpolitik bemühen. Deren Inhalt wird von Art. 30 EEA auf kein bestimmtes Ziel bezogen, doch muß sie sich m. E. im Rahmen der Präambel halten, also insbesondere für Demokratie, Recht und Grundrechte eintreten, die Unabhängigkeit Europas verteidigen und im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beitragen. Da in der Präambel der EEA auch eine Zielorientierung für die Gemeinschaft in ihren Außenbeziehungen liegt, sind insoweit für die inhaltliche Ausfüllung der Kohärenz Leitlinien vorgegeben; naturgemäß nur in sehr allgemeiner Weise.

Im Vergleich zur EPZ wird der *GASP* auch außerhalb der Präambel eine inhaltliche Zielsetzung vorgegeben; Art. J.1 II EUV benennt: Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union; Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten; Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit; Förderung der internationalen Zusammenarbeit; Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Diese Vorgaben wurzeln bereits in der Präambel des Unionsvertrags, so daß auch für die inhaltliche Ausfüllung der Kohärenz zwischen GASP und Gemeinschaften gemeinsame Leitlinien auf wiederum sehr allgemeiner Ebene vorgegeben sind.

Aufgabenverbindlichkeit

Hinsichtlich der *Aufgabenverbindlichkeit* ist im allgemeinen ein Anstieg der Bestimmtheit der Sprache von der EPZ zur GASP auffällig. Für die EPZ finden sich Formulierungen wie „Die Vertragsparteien bemühen sich", also allgemeine Bemühensverpflichtungen. Demgegenüber packt die Sprache zur GASP apodiktischer zu: z. B. „Hiermit wird eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eingeführt"; „die Union und die Mitgliedstaaten erarbeiten und verwirklichen eine GASP"; „die Mitgliedstaaten unterstützen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos". Dieser allgemeine Bestimmtheitsanstieg in der Sprache von der EPZ zur GASP gilt jedoch überraschenderweise nicht für das hier interessierende Kohärenzgebot. Hier ist die EEA apodiktisch: „Die auswärtigen Politiken der Europäischen Gemeinschaft und die im Rahmen der EPZ vereinbarten Politiken *müssen* kohärent sein." Demgegenüber formuliert der Unionsvertrag „Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes *sicherstellt*" und „Die Union *achtet* auf die Kohärenz".

Institutionelle Ausprägung

Das institutionelle Skelett der *EPZ* ist – es war schon gesagt – unabhängig von demjenigen der Gemeinschaften und es ist vielgestaltig. Art. 30 X EEA nennt fünf Institutionen und/oder Organe: die Präsidentschaft, das Politische Komitee, die europäische Korrespondentengruppe, die Arbeitsgruppen und das Sekretariat; hinzu kommt noch das Ministertreffen unter Beteiligung eines Kommissionsmitglieds. Daneben dient als institutionelle Brücke zu den Gemeinschaften vor allem der Europäische Rat. Darin liegt eine Chance zu einer institutionell geförderten Kohärenz. Diese Chance ist für die *GASP* beibehalten. Sie wird aber vor allem verstärkt durch die Einfügung der GASP in den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union.

Rechtliche Instrumente

Was schließlich – drittens und letztens – den Vergleich der *rechtlichen Instrumente* von EPZ und GASP im Licht des Kohärenzgebots betrifft, so ist zu unterscheiden zwischen dem Verfahren, das selbst ein Instrument zur Herstellung der Kohärenz darstellt, und den Rechtswirkungen von Handlungsakten zur Herstellung von Kohärenz.

Verfahren

Das Verfahren in der *EPZ* zur Erarbeitung und Verwirklichung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik weist eine gewisse Vielgestaltigkeit auf und ist letztlich mitgliedstaatsbezogen. Art. 30 EEA sieht vor: multilaterale Vorwegunterrichtungen und -konsultationen zum Zweck der Abstimmung, Standpunktangleichung und Durchführung gemeinsamer Maßnahmen; einzelstaatlich-autonome Berücksichtigung der Standpunkte der Partner und der Wichtigkeit der Festlegung gemeinsamer europäischer Standpunkte; multilaterale Entwicklung gemeinsamer Grundsätze und Ziele; konsensuale Festlegung gemeinsamer Standpunkte; einzelstaatlich-autonomer Verzicht auf unnötige Konsensbehinderung; einzelstaatlich-autonome Vermeidung außenkohärenzschädlichen Verhaltens; konsensuales Auftreten auf internationalen Konferenzen. Eine äußere Kohärenz ist hierbei vor allem durch die Ministertreffen unter Beteiligung eines Kommissionsmitglieds und die Präsidentschaft sowie die Leitlinien des Europäischen Rates zu bewerkstelligen.

Das Verfahren der *GASP*, das teilweise auf dem der EPZ aufbaut, wirkt von seiner rechtlichen Ausgestaltung her tendenziell kohärenzbegünstigender, weil es institutionell und instrumentell straffer gefaßt ist. Das Verfahren multilateraler Unterrichtung weicht der Einrichtung einer regelmäßigen Zusammenarbeit im Rat, der im Rahmen der Vorgaben des Europäischen Rates, zum zentralen Organ der GASP wird: in ihm findet die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten statt; er legt einen gemeinsamen Standpunkt fest; er beschließt, daß eine Angelegenheit Gegenstand einer gemeinsamen Aktion (außer in verteidigungspolitischen Fragen) wird; er trifft die erforderlichen Entscheidungen; er trägt für ein kohärentes Vorgehen der Union Sorge; er trifft im Einvernehmen mit der WEU die erforderlichen praktischen sicherheitspolitischen Regelungen, wodurch sogar eine Chance eröffnet wird, eine zur WEU kohärente Sicherheitspolitik zu verfolgen. Daneben kann auch die Beteiligung von Kommission (Artt. J.9, J.8 III. IV EUV) und Europäischem Parlament (Art. J.7 EUV) kohärenzfördernd wirken.

Rechtswirkung von Handlungsakten

Im Rahmen der *EPZ* können von den Mitgliedstaaten zahlreiche außenpolitische Maßnahmen beschlossen werden: Erklärungen, Demarchen, Kontaktmissionen, Vorschläge, politische Maßnahmen, Abbruch politischer Kontakte, Verkleinerung diplomatischer Vertretungen, wirtschaftliche Maßnahmen[28]. Allerdings kommt keinem dieser Beschlüsse unmittelbare Rechtswirkung zu[29] (z. B. in Gestalt der Unwirksamkeit einer widersprüchlichen Vereinbarung eines Mitgliedstaates mit einem Drittstaat). Die EPZ kennt auch keine Handlungsakte mit gemeinschaftsrechtlicher Bindungskraft gegenüber den Vertragsstaaten oder den Gemeinschaften, kann sich also – es war schon gesagt – namentlich nicht der Verordnung

oder Richtlinie im Sinne von Art. 189 EWGV bedienen. Die Durchführung der im Rahmen der EPZ beschlossenen Grundsätze und Maßnahmen fällt vielmehr, wie *Servantie* hervorhebt, in die Zuständigkeit jeder Vertragspartei ohne jegliche Kontrolle auf der Ebene der Zwölf und es besteht auch keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur offiziellen Veröffentlichung oder zum Austausch von Informationen über die infolge der gemeinsam beschlossenen Aktionen getroffenen Maßnahmen[30]. Diese sind daher letztlich nicht gemeinsame, sondern nur parallele, die von jeder Vertragspartei nach deren Möglichkeiten durchzuführen sind[31]. Auch eine Parallele des Systems zur Durchführung der im Rahmen der EPZ gefaßten Beschlüsse zur Rechtsangleichung des Art. 100 EWGV (Beschluß des zu erreichenden Ergebnisses durch den Rat, Umsetzung im einzelnen durch die Mitgliedstaaten)[32] läßt sich nicht ziehen, da eine judikative Kontrolle der Durchführung durch den Gerichtshof im Rahmen der EPZ nicht möglich ist. Außerdem kann auch die Vereinbarung selbst jederzeit wieder in Frage gestellt werden[33]. Es fehlt der EPZ also an Mitteln, eine Kohärenz der Politik der Vertragsparteien und der Mitgliedstaaten mit rechtlicher Bindungskraft herzustellen. Daraus folgt aber auch für die seinerzeitige Streitfrage um die Einschränkung der nationalen Souveränität, daß die EPZ keinerlei Einschränkung nationaler Souveränität beinhaltet.

Die *GASP* bringt einen neuen Handlungsakt ins Spiel: die gemeinsame Aktion (Art. J.3 EUV). Hierbei kann der Rat einstimmig zusätzlich Fragen bestimmen, über die dann mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden ist. Für die gemeinsame Aktion legt Art. 3 IV EUV fest, daß sie für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und in ihrem Vorgehen *bindend* sind. Dies scheint dem Kohärenzziel zu dienen. Allerdings ist auch bei der GASP die rechtliche Bindungskraft nicht gemeinschaftsrechtlich. Hilfe durch den EuGH scheidet aus und wäre möglicherweise allenfalls vom Vorsitz gegen den abweichenden Staat, wenn dieser sich vorweg einem Spruch unterwürfe, vor dem IGH zu erlangen: offensichtlich eine wenig erfolgversprechende Aussicht. Immerhin dürfte aber der Beschluß einer gemeinsamen Aktion eine gesteigerte politische Bindungskraft bewirken, nämlich eine Erhöhung der Schwelle zum Alleingang. Letztlich ist es aber ähnlich wie bei dem Zusammenwirken nationaler Zentralbanken im Europäischen Währungssystem: entweder es funktioniert ohne rechtliche Mittel oder es funktioniert nicht. Im letzteren Fall ist rechtlich wenig auszurichten. EPZ und GASP müssen daher vor allem stets aufs neue, aber auch nur in geeigneten Fällen, bei den Beteiligten die Überzeugung begründen, daß eine gemeinsame kohärente Haltung gegenüber Drittstaaten mittelfristig allen Beteiligten und dem gemeinsamen europäischen Integrationswerk dienlich ist. Dies ist aber zuvörderst eine Daueraufgabe der politischen Konsensbildung.

Anmerkungen

* Schriftliche Fassung eines Vortrags des Verfassers auf der Tagung des *Arbeitskreises Europäische Integration* am 17. März 1993 zu dem Thema „Von der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik". Die Ergebnisse dieser Tagung werden 1993 von Elfriede Regelsberger als Konferenzband herausgegeben; vgl. den Bericht von Franco Algieri über die Tagung in diesem Heft.

1. Vgl. aus dem Schrifttum z. B. Horst G. Krenzler, Die Einheitliche Europäische Akte als Schritt auf dem Wege zu einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik, in: Europarecht 1986, S. 384–390; Alain Servantie, Kommentierung von Art. 30 EEA, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing u. Claus-Dieter Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl., Baden-Baden 1991, S. 6103 ff.; Wolfgang Wessels, Die Einheitliche Europäische Akte: Die europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik, in: integration 3 (1986), S. 126–132; als Dokumentation: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), 9. Aufl. Bonn 1992.

2. Vgl. dazu Elfriede Regelsberger, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht – Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive, in: integration 2 (1992), S. 83–93.
3. Vgl. dazu z. B. Adrian Glaesner, Der Grundsatz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1990. H. Schäfer u. J. Starbatty, Das Instrumentarium der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu „Das Parlament", B 28/1990; Manfred Beschel, Kommentierung der Artt. 130a ff. EWGV, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing u. Claus-Dieter Ehlermann, a.a.O., S. 3699 ff.; Dieter Biehl, Die Einheitliche Europäische Akte: Wirtschaftlicher und politischer Zusammenhalt, in: integration 3 (1986), S. 115–120.
4. Vgl. dazu zuletzt im Überblick: Thomas Oppermann, Europarecht, München 1991, S. 195ff., m.w.N.
5. Vgl. Meinhard Hilf und Eckhard Pache, Art. 1 EEA Rdz. 14, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing und Claus-Dieter Ehlermann, a.a.O., S. 6092.
6. Vgl. Alain Servantie, a.a.O., Art. 30 EEA Rdz. 3 (S. 6112).
7. Ebenda, Rdz. 4.
8. Ebenda, Rdz. 5.
9. Vgl. Feierliche Deklaration zur Europäischen Union vom 19. Juni 1983; s. Auswärtiges Amt, a.a.O., S. 73 ff.
10. Riccardo Scarpa, Riflessioni critiche sull' Atto unico di Lussemburgo, in: Affari Sociali Internazionali 1986, S. 107 ff.; Jean-Paul Jacqué, L'Acte unique européen, in: Revue Trimestrielle de Droit Européen 1986/4.
11. Eberhard Grabitz, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1983 ff., EEA Rdz. 7 ff.
12. Ebenda, Rdz. 8.
13. Ebenda, Rdz. 8.
14. Vgl. auch Alain Servantie, a.a.O., Art. 30 EEA Rdz. 11.
15. Vgl. Artt. 51–67 EVGV mit Zuständigkeitsregelungen zugunsten des Gerichtshofs der EGKS (insbesondere Art. 65 Art. 2 EVGV).
16. Vgl. z. B. Peter-Christian Müller-Graff, Verfassungsziele der EG, in: Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, S. 5 (Rdz. 5).
17. Vgl. Robert Bloes, Le „plan Fouchet" et le problème de l'Europe politique, Bruges, Collège d'Europe 1970, S. 119; Alain Servantie, a.a.O., Art. 30 EEA Rdz. 2.
18. Vgl. Robert Bloes, a.a.O.
19. Fritz Machlup, Structure and Structural Change: Weaselwords and Jargon, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 1958, S. 280 ff., S. 298.
20. Philippe de Schoutheete, La coopération politique européenne, 2. Aufl. 1986, S. 221.
21. Vgl. Alain Servantie, a.a.O., Art. 30 EEA Rdz. 14.
22. Ebenda, Rdz. 15.
23. Ebenda, Rdz. 18.
24. David Freestone u. Scott Davidson, Community competence and part III of the Single European Act, in: CMLR 1986, S. 793 ff.
25. Eingesetzt auf Veranlassung des Europäischen Rates vom 1./2. Dezember 1975 in Rom; vgl. Christopher Hill, European preoccupation with terrorism, in: Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), European Political Cooperation in the 1980s, A common foreign policy for Western Europe? Bonn 1989, S. 171.
26. Vgl. Alain Servantie, a.a.O., Art. 30 EEA Rdz. 20.
27. Ebenda, Rdz. 21.
28. Vgl. im einzelnen die Auflistung bei Alain Servantie, a.a.O., Art. 30 EEA Rdz. 39 ff.
29. Ebenda, Rdz. 12.
30. Ebenda.
31. Ebenda.
32. Joseph Weiler u. Wolfgang Wessels, EPC and the challenge of theory, in: Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), a.a.O., S. 254.
33. Vgl. Giovanni Bonvicini, Mechanisms and Procedures of EPC, in: Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), a.a.O., S. 66.

Von der Neutralität zur europäischen Sicherheitsidentität: Österreich und die Europäische Union

Ernst Sucharipa*

Neue Herausforderungen an eine europäische Sicherheitspolitik

Die besonders radikalen und weitreichenden Änderungen, die in der politischen Landschaft seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und vor allem seit dem Ende des Kalten Krieges eingetreten sind, schaffen zwei vorrangige politische Herausforderungen, denen sich Europa und die Europäische Gemeinschaft als das Zentrum der europäischen politischen Gravität gegenübergestellt sehen:

Zum einen die Ausdehnung des Konzepts der Sicherheit durch Integration auf den östlichen Teil unseres Kontinents und zum anderen die Entwicklung einer kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik, um auf diese Weise auf die neuen Herausforderungen reagieren zu können, die heute an die europäische Sicherheit gestellt werden: neue Herausforderungen, die sich sowohl aus dem traditionellen, auf das Militärische beschränkten Begriff der Sicherheit ergeben als auch aus einem viel breiteren aktuelleren Sicherheitsbegriff, dem sich Europa heute durch neue Bedrohungen von innen wie auch von außen gegenübergestellt sieht. Es besteht kein Zweifel, daß die weitgespannte konzeptionelle Fundierung als auch das vorhandene ökonomische und politische Potential die Europäische Gemeinschaft, die sich seit dem Vertrag von Maastricht auf dem Weg zur Europäischen Union befindet, mit den besten Möglichkeiten ausstattet, dieser doppelten Herausforderung zu entsprechen.

EG-Mitgliedschaft als Sicherheitsoption

Wie definiert in diesem Zusammenhang Österreich seine Außen- und Sicherheitspolitik in bezug auf die neuen Herausforderungen in Europa? Was sind unsere Gründe, eine volle Teilnahme am ambitiösen Projekt einer Politischen Union anzustreben?

Österreich hat als ein Land im Herzen Europas die dramatischen Veränderungen der geopolitischen Landschaft dieses Kontinents besonders hautnah erlebt.

Österreich hat sicherlich von der „Emanzipation" Mittel- und Osteuropas profitiert. Gleichzeitig steht jedoch außer Zweifel, daß auch heute die hauptsächlichen Bedrohungen unserer Sicherheit aus dieser Region kommen. Bedrohungen oder Risiken, die größtenteils, aber nicht ausschließlich komplexer nichtmilitärischer Natur sind. Eine dauernde Stabilisierung dieser Region, zu der Österreich am nächsten gelegen ist, wird nicht ohne Berücksichtigung vor allem der wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen von Sicherheit möglich sein.

Österreichs Motive für die Teilnahme am Prozeß der europäischen Integration als Vollmitglied gehen daher weit über traditionelle wirtschaftliche Interessen hinaus. Mitgliedschaft in der EG ist zu einer zentralen Sicherheitsoption für Österreich geworden.

Gerade aus diesem Grund bekennt sich Österreich voll und ganz zu den Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Bereits heute besteht ein sehr hohes und weiter wachsendes Maß an Konvergenz der Positionen zwischen Österreich und der EG auf diesen Gebieten. Österreich akzeptiert, wie in mehreren an die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Kommission gerichteten aide-mémoires der österreichischen Bundesregierung festgestellt wurde, auch die Perspektive einer weiteren Entwicklung dieser Politiken, inklusive der Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, wie im Vertrag über die Europäische Union vorgesehen.

Diese Haltung Österreichs fand auch in einer mit überwältigender Mehrheit verabschiedeten Entschließung des österreichischen Parlaments vom Dezember 1992 ihren Ausdruck. Das folgende Zitat illustriert am besten diese Haltung des österreichischen Parlaments zu Sicherheitsfra-

gen: „Der Nationalrat begrüßt die im aide-mémoire ausgedrückte Haltung der Bundesregierung, womit zum Ausdruck kommt, daß Österreich sich vollinhaltlich mit den Zielsetzungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union identifiziert und daß sich Österreich an dieser Politik und ihrer dynamischen Weiterentwicklung aktiv und solidarisch beteiligen wird. Der Nationalrat bekennt sich zu der in der Präambel des Vertrages von Maastricht zum Ausdruck kommenden Absicht der EG-Staaten, ‚eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen', wie auch zu deren Zielen."

Es gibt ein weiteres wichtiges Motiv für den österreichischen Beitrittsantrag, das im gewissen Sinne ein Paradoxon ist: Indem Österreich formal Souveränität aufgibt, gewinnt es wirkliche Souveränität. Die traditionellen Konzepte des Nationalstaates, seine Rolle, seine Funktionen, entsprechen nicht mehr den heutigen Bedürfnissen. Die wachsende Interdependenz und präzedenzlosen neuen Herausforderungen (auf Gebieten wie dem Umweltschutz, der Flüchtlingsproblematik u. a.) verlangen ein Teilen von Souveränität und neue Formen internationaler Zusammenarbeit. Mehr und mehr Entscheidungen, die von vitaler Bedeutung für den einzelnen Staat sind, werden auf zwischenstaatlicher Ebene gefaßt. Eine Konsequenz davon ist, daß Souveränität weniger durch autonome, nationale Beschlüsse ausgeübt werden kann, als vielmehr durch die Teilnahme in supranationalen Institutionen.

Das Gebiet der Außenpolitik ist von diesen Entwicklungen besonders beeinflußt. Einerseits wird der Bewegungsspielraum für eine unabhängige Außenpolitik mehr und mehr eingeschränkt. Andererseits haben außenpolitische Initiativen einzelner Staaten ohne Unterstützung einer größeren Gruppe ihre Wirksamkeit verloren. Um es klar auszudrücken: Nur in ganz außergewöhnlichen Fällen kann ein europäischer Staat, der nicht EG-Mitglied ist, in außenpolitischen Fragen Aufmerksamkeit erwecken – ein Nachteil, den wir vor allem in der Krise um das ehemalige Jugoslawien tagtäglich erleben. Für ein Land wie Österreich mit einer starken Außenhandelsorientierung und in einer heiklen geopolitischen Position ist das Interesse an der Mitarbeit an einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik besonders groß.

Es ist unbestreitbar, daß Österreich große Vorteile aus einer vollen Teilnahme am Prozeß der europäischen Integration ziehen könnte, doch Österreich hat auch eine Menge zu bieten, vor allem in bezug auf Mittel- und Osteuropa. Österreich ist nicht nur eine wirtschaftlich und politisch stabile Säule in einer ansonsten sehr sensitiven geopolitischen Region. Unsere traditionellen Beziehungen mit dieser Region, unsere Kenntnisse und traditionellen, über Jahrhunderte gewachsenen Verbindungen können auch für die Europäische Union nützlich sein. Dieser Aspekt wurde auch im Avis der EG-Kommission zum österreichischen Beitrittsantrag hervorgehoben. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, daß Österreich voll an den von der EG-Kommission organisierten Bemühungen der sogenannten G 24-Staaten teilnimmt, um den mittel- und osteuropäischen Staaten Unterstützung im schwierigen Übergangsprozeß zu leisten.

Gemeinsame Interessen: Aktuelle Beispiele

Diese integrative Ausrichtung der österreichischen Außenpolitik ist abgesichert bzw. wird erleichtert durch das bereits existierende hohe Ausmaß von Konvergenz zwischen den außenpolitischen Positionen der EG und Österreichs. Diese wachsende Übereinstimmung resultiert nicht – oder jedenfalls nicht primär – aus einem absichtlichen Nachvollzug von Entscheidungen der EG durch Österreich. Es sind vielmehr ähnliche oder sogar gleichgelagerte und stark empfundene gemeinsame Interessen und Überzeugungen, denen gemeinsame Werte und Interessen zugrunde liegen und aus denen sich diese Übereinstimmung der Positionen ergibt. Als Europäer stehen wir alle vor denselben Herausforderungen, folgen den gleichen Prinzipien und treten für übereinstimmende Antworten ein. Nachstehend einige konkrete Beispiele:

Im Jahr 1992 dominierten Fragen betreffend Mittel- und Osteuropa, und hier wiederum vor allem die Entwicklungen im früheren Jugoslawien und in den GUS-Staaten, die Tagesordnung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Es braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden, daß die Unterstützung der politi-

schen und wirtschaftlichen Reformen in dieser Region ebenfalls Prioritäten der österreichischen Außenpolitik sind.

Die österreichische Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa basiert auf den gleichen Prinzipien wie die der EG: pluralistische Demokratie, Herrschaft des Rechts und Achtung der Menschenrechte, wie in der Charta der KSZE in Paris festgelegt, verpflichtende Garantien für Minderheiten, Unverletzlichkeit von Grenzen und Konfliktbeilegung auf friedlichem Weg und über internationale Mechanismen.

Diese Prinzipien haben ihren Niederschlag in den Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der früheren Sowjetunion gefunden. Die Konditionierung der Anerkennung von Staaten durch solche Erfordernisse stellte einen neuen und politisch bemerkenswerten Schritt dar; einen Schritt, den Österreich ebenfalls vollzogen hat.

Die wichtige Rolle der Menschenrechte als ein zentrales Element der Außenpolitik der Gemeinschaft wurde in der Erklärung vom Dezember 1992 über die Aktivitäten der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Menschenrechte bekräftigt. Sie enthält ein breites Spektrum von Maßnahmen: Initiativen im Rahmen der Vereinten Nationen, mehr als 100 Erklärungen und Entschließungen zu spezifischen Menschenrechtsfragen, direkte Kontakte mit Regierungen sowie die stärkere Einbeziehung von Menschenrechtsfragen in die Außenbeziehungen und in die Entwicklungszusammenarbeit.

Der Schutz und die Förderung der Menschenrechte ist auch ein zentrales Anliegen der österreichischen Außenpolitik. Dies kommt durch unser aktives Engagement in den zuständigen internationalen Organisationen zum Ausdruck. Österreich ist ein aktives Mitglied der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und war Koordinator der westlichen Gruppe bis Ende 1992. Letztes Jahr stellte Österreich auch den Vorsitzenden des Dritten Hauptausschusses der Generalversammlung der Vereinten Nationen, der für Menschenrechtsfragen zuständig ist. Die besondere Rolle Österreichs auf diesem Gebiet wurde durch die Abhaltung der Weltkonferenz über Menschenrechte der Vereinten Nationen im Juni 1993 in Wien unterstrichen.

Es ist von besonderer Bedeutung, daß die Gemeinschaft diese Prinzipien – Menschenrechte, Demokratie etc. – nicht nur in feierlichen Erklärungen, sondern auch in ihren Außenbeziehungen gegenüber anderen Staaten und vor allem in ihrer Entwicklungshilfepolitik betont. Diese Verbindungen zwischen wirtschaftlich-sozialem Fortschritt und bürgerlichen und politischen Rechten wird in der Erklärung des Rats der für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Minister vom November 1991 zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung besonders unterstrichen. Es braucht nicht hervorgehoben zu werden, daß Österreich diese Erklärung ebenfalls ohne weiteres hätte unterschreiben können.

Obwohl Österreich sich aus offensichtlichen Gründen besonders auf Mittel- und Osteuropa konzentriert, sind die politischen Entscheidungsträger sich der Bedeutung des institutionalisierten wirtschaftlichen und politischen Dialoges der Gemeinschaft mit anderen Regionen – insbesondere mit Staaten im südlichen Mittelmeerraum – voll bewußt. Es ist nicht nur ihre wirtschaftliche Macht oder die Tatsache, daß die Gemeinschaft und ihre Mitglieder bei weitem die größten Entwicklungshilfezahler sind, die es ihnen am ehesten ermöglichen, europäische Interessen in den Nord-Süd-Dialog einzubringen. Auf Grund der spezifischen historischen Verbindungen verschiedener Mitgliedstaaten bestehen auch umfangreiche Kenntnisse und eine breite Palette von Interessen. Als ein Mitglied der EG würde Österreich von diesen ebenfalls profitieren. Dies würde zu einer weiteren „Globalisierung" unserer Außenpolitik beitragen und unserer traditionellen aktiven Rolle in den Vereinten Nationen entsprechen.

UN-Abstimmungsverhalten als Indikator

Ein Vergleich des Abstimmungsverhaltens in den Vereinten Nationen vermag als ein zwar oberflächlicher, aber nichtsdestotrotz interessanter Indikator erscheinen, um die Ähnlichkeit bzw. weitgehende Übereinstimmung der Positionen Österreichs und der Gemeinschaft in einer Reihe von Fragen aufzuzeigen: Während der 46. Generalversammlung der Vereinten Nationen 1991 hat Österreich in allen Fällen wie die EG abge-

stimmt, in denen sich die „Zwölf" auf ein gemeinsames Abstimmungsverhalten einigen konnten. In den Fällen, in denen das Stimmverhalten der EG gespalten war, votierte Österreich in Fragen wie z. B. Südafrika/Apartheid und Naher Osten mit der Mehrheit der EG-Staaten. Diese Tendenz setzte sich mit einer Ausnahme bei der 47. Generalversammlung 1992 fort. Die einzige Ausnahme betraf eine von den islamischen Staaten eingebrachte Resolution zu Bosnien-Herzegowina, wo das Abstimmungsresultat selbst eine Premiere darstellte: Österreich stimmte wie die USA, Ungarn und die Türkei für den Resolutionsentwurf, während sich die „Zwölf" enthielten. Am interessantesten ist freilich das Abstimmungsverhalten im Ersten Hauptausschuß der Generalversammlung, der sich mit Abrüstungs- und Sicherheitsfragen beschäftigt. Über 17 Resolutionen wurde abgestimmt; bei 15 Resolutionen stimmte Österreich wie die Mehrheit und nur in zwei Fällen wie die Minderheit innerhalb der EG. Diese Fragen betrafen die Forderung nach einem „Einfrieren" von Atomwaffen (Österreich enthielt sich gemeinsam mit Dänemark, Irland, Griechenland und Portugal der Stimme) und die Frage einer möglichen Konvention über das Verbot des Einsatzes von Atomwaffen (hier enthielt sich Österreich gemeinsam mit Griechenland und Irland der Stimme). Es verdient festgehalten zu werden, daß auch die Beitrittskandidaten Schweden und Finnland in beiden Fällen Stimmenthaltung geübt haben.

Ich möchte nochmals betonen: Die wachsende Übereinstimmung zwischen den außenpolitischen Interessen, Positionen und Strategien Österreichs und der EG-Mitglieder sowie anderen westeuropäischen Nichtmitgliedern ist ein natürlicher Prozeß, der aus der wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Interdependenz, gemeinsamen Herausforderungen und gemeinsamen Wertvorstellungen resultiert.

Österreich wird daher keine Schwierigkeiten haben, aktiv bei der weiteren Entwicklung einer gemeinschaftlichen Außenpolitik mitzuarbeiten. Diese wird sicherlich auf den gegenwärtigen Errungenschaften der EPZ aufbauen, aber ihr auch größeres Potential verleihen, insbesondere durch das fortgesetzte Bemühen, gemeinsame Standpunkte zu finden und durch Einigung auf mögliche Gebiete gemeinsamer Aktionen (Art. J.2 und J.3 des Vertrages über die Europäische Union).

Gemeinsame Positionen in der Sicherheitspolitik

Eine Konvergenz auf dem Gebiet der Außenpolitik führt logischerweise zu gemeinsamen Positionen in der Sicherheitspolitik. In zentralen sicherheitspolitischen Fragen gibt es ein ähnliches Ausmaß von Übereinstimmung zwischen der Haltung der EG und Österreichs.

Der von den Außenministern der Zwölf am 7. Dezember 1992 angenommene Bericht über gemeinsame Aktionen und die Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik führt die folgenden Bereiche auf dem Sicherheitssektor an, die sich für baldige gemeinsame Aktionen eignen könnten: die Anwendung von KSZE-Prozeduren zur Konfliktverhütung und zum Krisenmanagement, die institutionelle Weiterentwicklung der KSZE, das Forum für Sicherheitszusammenarbeit, die Nichtweiterverbreitung und Transparenz beim Export konventioneller Waffen. Es ist schwer vorstellbar, daß in diesen Bereichen österreichische Positionen nicht mit denen der Zwölf harmonisiert werden könnten, soweit diese nicht ohnehin bereits völlig übereinstimmen oder daß Österreich und andere neue Mitgliedstaaten nicht aktiv am Prozeß der Definition gemeinsamer Positionen mitarbeiten könnten. Dies gilt vor allem für die neuen Bereiche in der Sicherheitspolitik wie das KSZE-Forum für Sicherheitszusammenarbeit.

Eine letzte Bemerkung zu diesem Punkt: Wie auch auf dem Gebiet der Außenpolitik selbst besteht auch bei zentralen sicherheitspolitischen Fragen im KSZE-Prozeß, bei der Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung ein ähnliches Ausmaß an Übereinstimmung zwischen den Positionen der EG und Österreich. Österreich gehört den wichtigsten Nichtverbreitungsregimen wie der Australischen Gruppe, dem MTCR (Missile technology control regime) und der Londoner „Nuclear Supplier's Group" an und hat eine institutionalisierte Beziehung mit dem COCOM. Österreich ist außerdem bemüht, seine Waffenexportpolitik und seine Haltung zum Export anderer sensitiver Güter („dual use") den relevanten Praktiken der EG anzugleichen. Auch in

diesen Bereichen ist Österreich überzeugt, dem Standard des „Acquis communautaire" zu entsprechen.

Neutralität wird neu definiert

Wenn man über Trends der österreichischen Außenpolitik spricht, kann man die Frage der immerwährenden Neutralität Österreichs nicht unberücksichtigt lassen, obwohl sie auf Grund der internationalen Entwicklungen in den letzten Jahren viel von ihrer Bedeutung verloren hat.

Die sogenannte „Aktive Neutralitätspolitik" Österreichs war in gewissem Sinn eine zu irrtümlichen Schlußfolgerungen verleitende Bezeichnung der österreichischen Außenpolitik. Diese Außenpolitik in den siebziger und frühen achtziger Jahren war sicherlich eine aktive selbstbewußte Politik, aber nicht immer notwendigerweise von Neutralitätserwägungen geprägt. Die Nahost-Politik des damaligen Bundeskanzlers Kreisky mag dafür ein Beispiel sein. Die österreichische Außenpolitik war jedoch immer stark von der Frage der Menschenrechte, dem Eintreten für das Selbstbestimmungsrecht, der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, ausgewogenen Abrüstungsschritten, der Nichtweiterverbreitung usw. geprägt und wird es auch in der Zukunft sein.

Der österreichische Status der immerwährenden Neutralität war von Anbeginn an, das heißt seit der Verabschiedung des Verfassungsgesetzes vom 26. Oktober 1955, primär als eine angemessene sicherheitspolitische Option gedacht. Nie wurde dieser Status im Sinne einer ideologischen Neutralität oder eines Neutralismus interpretiert oder gar angewendet.

Heute haben sich viele Dinge geändert, darunter auch die Gründe, die dieser Wahl einer konkreten Ausformung von Sicherheitspolitik durch Österreich ursprünglich zugrunde lagen. Wir haben die besondere emotionale Bedeutung zu berücksichtigen, die von vielen Österreichern dem Status der Neutralität als ein Zeichen der Unabhängigkeit Österreichs beigemessen wurde. Gleichzeitig erlauben es uns jedoch die fundamentalen Veränderungen in der europäischen Landschaft, diese Neutralität so zu interpretieren, daß sie Österreich nicht daran hindert, eine Politik der internationalen Solidarität zu führen und sich an internationalen oder regionalen Systemen kollektiver Sicherheit zu beteiligen.

Wir sollten daher zuversichtlich sein, daß Österreich in der Lage sein wird, den Status der Neutralität in einer neu definierten Form beizubehalten, womit die Erfordernisse der internationalen Solidarität berücksichtigt werden können. Gleichzeitig können wir unseren Partnern in der Gemeinschaft versichern, daß wir in der Lage sind, den politischen Acquis der Europäischen Politischen Union voll mitzutragen. Europa wird neue Antworten auf die neuen Herausforderungen finden müssen, die seit dem Ende des Kalten Krieges und im Zuge des Desintegrationsprozesses in Osteuropa und der früheren Sowjetunion entstanden sind. Es liegt im vitalen österreichischen Interesse, voll und aktiv an der Schaffung einer effektiven europäischen Identität auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet mitzuarbeiten. Umgekehrt wäre aber auch eine solche europäische Identität im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ohne die aktive Teilnahme Österreichs und anderer EFTA-Staaten nicht vollständig.

* *Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.*

Die Integration Europas – eine Bestandsaufnahme aus politikwissenschaftlicher Sicht

Die vergangenen Jahre haben sowohl der EG (Binnenmarkt-Projekt, Maastricht), durch den Zusammenbruch der kommunistischen Systeme und die Auflösung der Sowjetunion insbesondere aber auch Gesamteuropa tiefgreifende Veränderungen gebracht. Eine Bestandsaufnahme zur Integration Europas, wie sie *Michael Kreile* mit dem PVS-Sonderheft 23/1992 als Herausgeber unternimmt, stellt vor diesem Hintergrund zweifellos eine besondere Herausforderung dar.

Kreile macht dann auch in seiner Einleitung klar, daß es nicht darum gehen kann, ein auch nur annähernd vollständiges Bild zu diesem Thema zu zeichnen, und er auch nicht beabsichtigt, einen repräsentativen Querschnitt, der die Forschungsschwerpunkte widerspiegelt, zu liefern. Er greift vielmehr vier große Bereiche heraus, die nach seiner Auffassung für die Forschung von besonderem Interesse sind: Erstens die lange Zeit vernachlässigte, in jüngster Zeit aber wiederbelebte Diskussion über Integrationstheorie. Zweitens die Akteure und Interessen im EG-System. Hier macht die Tatsache, daß sich die Gemeinschaft zu einem Mehrebenen-System mit ausgeprägter Politikverflechtung entwickelt hat, eine sehr viel intensivere Kooperation von Integrationsforschung und Komparatistik notwendig. Drittens die Europäisierung von Politikfeldern. Hier erscheinen Untersuchungen zu den damit verbundenen Auswirkungen auf Policy-Netzwerke, Entscheidungsprozesse und Politikinhalte mit Hilfe der Policy-Analyse sehr vielversprechend. Viertens die Frage nach den Bedingungen der politischen Organisation Gesamteuropas, die nach den historischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa auf der Tagesordnung steht und bei der es – so Kreile – um eine Weiterentwicklung bisheriger Ansätze durch die Verbindung von empirisch-analytischen Arbeiten mit normativen Konzeptionen geht.

Den ersten Block, überschrieben mit „Integration – Theorie und Strategie", eröffnet *Heinrich Schneider* mit seinem Beitrag „Europäische Integration: Die Leitbilder und die Politik." Schneiders Ausgangspunkt bildet die Feststellung, daß sich die Akteure aus unterschiedlichen Motiven

Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen: Westdeutscher Verlag 1992, 428 S., DM 64,–

Michael Kreile, Einleitung

1. Integration – Theorie und Strategie

Heinrich Schneider, Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik

Wolfgang Wessels, Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese

Gerda Zellentin, Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration?

2. Akteure und Interessen im EG-System

Beate Kohler-Koch, Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß

Paul Windolf, Mitbestimmung und „corporate control" in der Europäischen Gemeinschaft

Oskar Niedermayer, Entwicklungstendenzen der westeuropäischen Parteiensysteme: eine quantitative Analyse

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Europäische Integration und deutscher Föderalismus

3. Die Europäisierung von Politikfeldern

Ingeborg Tömmel, System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik

Heinz-Jürgen Axt, Modernisierung durch EG-Mitgliedschaft? Portugal, Spanien und Griechenland im Vergleich

Roland Sturm, Konkurrenz oder Synergie? Nationale und europäische Industriepolitik

Stefan Mette, Steuerpolitik zwischen nationaler Souveränität und europäischer Harmonisierung

Michael Strübel, Nationale Interessen und europäische Politikformulierung in der Umweltpolitik

Hans J. Kleinsteuber/Torsten Rossmann, Kommunikationsraum Europa? Die Medienpolitik der EG und die europäische Integration

4. Die politische Organisation Gesamteuropas

Werner Weidenfeld, Zur Rolle der Europäischen Gemeinschaft in der Transformation Europas

Reimund Seidelmann, Zur Neuordnung der westeuropäischen Sicherheitspolitik

Hans Günter Brauch, Nato und KSZE als institutionelle Elemente einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur

Klaus Ziemer, Polen auf der Suche nach einem neuen Ort in Europa

Klaus Segbers, Rußland: Europapolitik als Innenpolitik

am Integrationsprozeß beteiligen. Für die einen stellt Integration eine Methode dar, um der Europäischen Föderation näherzukommen; für die anderen handelt es sich um ein Projekt zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, das dazu dient, die Lebensfähigkeit des Nationalstaats auch in einer Epoche hoher Interdependenz zu sichern. Im Rahmen einer komprimierten Darstellung der wesentlichen Entwicklungsetappen der EG zeigt der Autor, daß Fortschritte meist dann erreicht werden konnten, wenn einerseits massiver Problemdruck vorhanden war und andererseits Lösungen angeboten werden konnten, die von dieser „Multivalenz" der Deutungen Gebrauch machten. Auch Maastricht hat daran nach Auffassung von Schneider nichts geändert, sondern diese grundsätzliche Ambivalenz stabilisiert.

Wolfgang Wessels verfolgt mit seinem Beitrag „Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese" das Anliegen, Arbeiten zu inner- und zwischenstaatlichen Entwicklungen für die Gewinnung einer Theorie mittlerer Reichweite gegenseitig zu erschließen. Sein Argumentationsgang läßt sich wie folgt zusammenfassen.

Staatliche Akteure haben im Zuge der Herausbildung zum Wohlfahrtsstaat den Umfang ihrer Aktivitäten erweitert. Gleichzeitig wurde jedoch durch die gegenseitige Durchdringung der westeuropäischen Volkswirtschaften die Effizienz des autonomen Einsatzes staatlicher Instrumente begrenzt. Nationale staatliche Akteure mußten deswegen zur Stabilisierung ihres politischen Systems eine direkte Beteiligung an Entscheidungen im zwischenstaatlichen Raum suchen, höhlten damit aber wesentliche Elemente des geschlossenen Nationalstaats aus (Ebenen-Dilemma). Um bei der funktional notwendigen Aufgabe von Handlungsautonomie keine Nachteile zu erleiden, wird gleichzeitig nach Formen intensiver Mitwirkung gesucht; die gemeinsame Nutzung von Steuerungsinstrumenten außerhalb des Nationalstaats wird zur Kompensation für nationale Kompetenzverluste (Entscheidungsdilemma). Zur Bewältigung dieses Ebenen- und Entscheidungsdilemmas – so die zentrale These – verschmelzen die Regierungen der interdependenten westeuropäischen Staaten in wachsendem Maß innerhalb und durch die EG staatliche Handlungsinstrumente. Durch die spezifischen gegenseitigen Beteiligungsformen im obengenannten Sinne entsteht ein fusionierter Föderalstaat, der als neue Phase in der Entwicklung westeuropäischer Staaten verstanden werden kann. Vor diesem Hintergrund geht es forschungsstrategisch darum, neuere Ansätze zur Entwicklung des Staates und Ergebnisse von Integrationstheorien zu verknüpfen und dadurch eine Theorie mittlerer Reichweite zu entwerfen. Die Aspekte, die hier angesprochen werden, sind zwar nicht vollkommen neu; sie klingen im grundsätzlichen schon in einer älteren Arbeit von Haas an, die leider in der Diskussion viel zu wenig Beachtung fand.[1]

Wessels verweist vor allem auch auf die Notwendigkeit, Integrationstheorien und Ansätze aus dem Bereich der Systemforschung heranzuziehen. Zu einer auf dieser Grundlage zu entwerfenden Theorie mittlerer Reichweite dürfte es jedoch noch ein langer und dornenreicher Weg sein.

Gerda Zellentin beantwortet die im Titel ihres Beitrags „Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration?" gestellte Frage mit einem eindeutigen „Ja". Gerade die Entwicklung in der EG zeigt nach ihrer Auffassung, daß institutionelle Evolution nicht allein auf die Varianten Föderation, Konföderation oder Desintegration beschränkt ist. Sie belegt, daß funktionale Kooperation ohne etatistische Finalität in einer Vielzahl flexibler und aufgabenspezifischer Formen zur friedenssichernden Einbindung von Staaten beitragen kann. Funktionale Strategien der Friedenssicherung sind nach Überzeugung von Zellentin aber auch für das Europa der neunziger Jahre geeignet. Sie können – so die Autorin – ethnische und nationalistische Feindseligkeiten entschärfen, indem sie Wertdivergenzen durch Interessenkonvergenzen, die die Tendenz haben, sich in immer mehr Bereiche auszudehnen, unterlaufen. Während bei Schneider und Wessels die EG und ihre Mitgliedstaaten im Vordergrund stehen, geht es bei Zellentin mehr um Gesamteuropa in der gegenwärtigen Umbruchsituation und, damit zusammenhängend, Fragen der Friedenssicherung. Dennoch kommen alle drei Autoren zu einer weitestgehend übereinstimmenden Beurteilung der EG! Ihre Einschätzung wird außerdem in einer ganzen Reihe von Beiträgen des zweiten und dritten Blocks bestätigt. Drei Beispiele mögen das belegen.

Beate Kohler-Koch, die sich mit der Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß beschäftigt, gibt zunächst einen Überblick über den Forschungsstand und zeigt die besonderen Schwierigkeiten der EG-Verbandsforschung, die eine Brücke zwischen weitgehend verselbständigten Teilbereichen der Disziplin schlagen muß. Ein zweites größeres Kapitel beschäftigt sich mit den Charakteristika organisierter europäischer Interessen. Dabei geht es einmal um deren Profil, zum Beispiel in bezug auf Repräsentativität, Struktur, Funktionen und Rolle; zum anderen um ihren Einfluß auf europäische Politik. Das Fazit lautet: Europäisierung der Interessenvermittlung heißt nicht, daß die nationalen Verbände zugunsten der europäischen Föderationen an Bedeutung verlieren, sondern daß sie sich auf veränderte Adressatenstrukturen einstellen und sich in Politiknetze mit transnationaler Dimension einbringen.

Ingeborg Tömmel geht es in ihrem Beitrag nicht ausschließlich um eine Beschreibung der EG-Regionalpolitik; sie interessieren vielmehr auch grundsätzliche Fragen der Systementwicklung und Politikgestaltung in der Gemeinschaft, die am Beispiel dieses Politikfelds erörtert werden. Zu ihrer Beantwortung werden zunächst die wichtigsten Etappen der Entstehung der EG-Regionalpolitik und dann deren Auswirkungen auf die mitgliedstaatliche Implementation – am Beispiel Italiens – eingehend untersucht. Die wichtigste Schlußfolgerung, die die Autorin daraus zieht, lautet: EG-Integration ist zwar als Staatsbildung zu werten, allerdings nicht in Gestalt der Herausbildung eines nationalstaatsähnlichen Gebildes oder rein intergouvernementaler Zusammenarbeit. Sie ist vielmehr dadurch charakterisiert, daß auf EG-Ebene neue Formen des Policy-making entstehen, die zur Herausbildung neuartiger institutioneller Strukturen führen, welche intergouvernementale wie supranationale Elemente umfassen und als deren herausragendes Merkmal die Beteiligung und Mitverantwortung aller Ebenen anzusehen ist.

Während Steuerpolitik in Nationalstaaten der Beschaffung finanzieller Ressourcen und als wichtiges Steuerungsinstrument in vielen Politikfeldern, wie beispielsweise der Sozial- oder Gesundheitspolitik, dient, steht sie in der EG unter völlig anderen Vorzeichen. Hier geht es darum, durch unterschiedliche steuerliche Regelungen der Mitgliedstaaten bedingte Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden; ein Aspekt, der naturgemäß für das Binnenmarkt-Projekt der Gemeinschaft zentrale Bedeutung besitzt. Dies bringt die Mitgliedstaaten insofern in ein Dilemma, als einerseits eine Harmonisierung der Steuern die Voraussetzung für ein von ihnen gewünschtes Integrationsziel darstellt, sie auf der anderen Seite damit aber erhebliche Einschränkungen ihrer Souveränität hinnehmen müssen. Dieses Spannungsverhältnis hat *Stefan Mette* in den Mittelpunkt seines Beitrags „Steuerpolitik zwischen nationaler Souveränität und europäischer Harmonisierung" gestellt. Er untersucht zunächst die Entwicklung der EG-Steuerpolitik zwischen 1958 und 1984 und kommt für diesen Zeitraum zu dem Schluß, daß Fortschritte nur unter sehr schwierigen Bedingungen möglich waren. Eine substantielle Beeinträchtigung der nationalen Steuerhoheit, etwa notwendige Veränderungen nationaler Steuertraditionen oder mögliche Einnahmeverluste auch nur für einen der Mitgliedstaaten mußten, da im Bereich der Steuerharmonisierung Entscheidungen Einstimmigkeit verlangen, ausgeschlossen werden. Dem wird dann anschließend die Periode 1985 bis 1992 gegenübergestellt, in der die Steuerharmonisierung unter den Vorzeichen des Binnenmarkt-Projekts stand und die Harmonisierung der Mehrwertsteuer den Schwerpunkt bildete. Die Frage, die Mette dabei vorrangig interessiert, ist, ob sich, bedingt durch die besondere Attraktivität und Bedeutung der Binnenmarkt-Pläne, diese Befunde verändern. Er stellt dabei fest, daß zwar erkennbare Harmonisierungsfortschritte erzielt wurden, diese im Vergleich mit den ursprünglichen Zielvorstellungen der Kommission jedoch unbefriedigend blieben. Indizien dafür sind unter anderem die Beibehaltung des Bestimmungsland-Prinzips, die Tatsache, daß nur Steuermindestsätze beschlossen wurden sowie die Vielzahl der Ausnahmeregelungen. Die Ergebnisse von Mette belegen das enorme Beharrungsvermögen des nationalstaatlichen Elements, vor allem wenn es um Kernbereiche der Souveränität geht, und zwar offensichtlich auch – wie im vorliegenden Fall – unter für Gemeinschaftslösungen sehr günstigen Rahmenbedingungen.

Zu Beginn des abschließenden vierten Blocks,

der *die politische Organisation Gesamteuropas* zum Gegenstand hat, erörtert *Werner Weidenfeld* die Rolle der Europäischen Gemeinschaft in der Transformation Europas. Er macht einleitend deutlich, daß er angesichts der tiefgreifenden Veränderungen in Europa die Entwicklung der EG zu einer Europäischen Union, die noch über die Beschlüsse von Maastricht hinausgeht, für unabdingbar hält. Eine derartige Union muß nach seiner Ansicht den Grundpfeiler des gesamten europäischen Hauses bilden. Er stellt dann verschiedene Szenarien der Erweiterung dar, die sich – falls es nicht gelingen sollte, gleichzeitig zu institutionellen Anpassungen zu kommen – zur Bewahrung der Handlungsfähigkeit mit Formen abgestufter Integration verbinden müßten. Die bisherigen Anstrengungen der Gemeinschaft zur Unterstützung und Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten, zum Beispiel im Rahmen der Europa-Abkommen mit Polen, der CSFR und Ungarn, hält der Autor für unzureichend. Er plädiert für ein sehr viel größeres Engagement und vor allem eine kohärentere Strategie und schlägt als institutionellen Rahmen dafür eine gesamteuropäische Aufbauorganisation nach dem Vorbild der OEEC vor.

Beim Beitrag von Weidenfeld handelt es sich primär um eine normative Konzeption, wie sie Kreile in seiner Einleitung zu Recht eingefordert hat. Im Hinblick auf die dort ebenfalls angemahnte Verbindung normativer und empirisch-analytischer Arbeit werfen die Vorschläge, die Weidenfeld unterbreitet, eine ganze Reihe von Fragen auf. So wäre etwa zu diskutieren, ob die Grundprämisse – Vertiefung der EG ist notwendig – zutrifft. Könnte es nicht auch sein, daß durch eine Vertiefung in der Sache mittel- und längerfristig möglicherweise sinnvollere gesamteuropäische Optionen verbaut werden? Zu prüfen wären darüber hinaus die Realisierungsmöglichkeiten. So wird beispielsweise von Weidenfeld für die Union ein „strikt föderaler Aufbau ... mit einer eindeutigen, an das Prinzip der Subsidiarität gebundenen Kompetenzaufteilung" (Seite 322) postuliert; genau eine derartige Entwicklung aber sehen viele der vorangegangenen Beiträge des Sonderhefts als außerordentlich unwahrscheinlich an.

Mit der angesichts der grundlegenden Veränderungen zentraler Rahmenbedingungen notwendig gewordenen Neuordnung der westeuropäischen Sicherheitspolitik beschäftigen sich in zwei Beiträgen *Reimund Seidelmann* und *Hans Günter Brauch*. Seidelmann untersucht zunächst die neuen Ausgangsbedingungen auf der innergesellschaftlichen, regionalen und globalen Ebene. In einem zweiten Schritt werden die verfügbaren Architekturbausteine NATO, WEU/EPU und KSZE anhand von sechs Bewertungskriterien auf ihre Eignung geprüft. Dies ergibt nach Ansicht des Autors, daß als Gesamtmodell, in dem im Sinne konzentrischer Kreise die einzelnen Bausteine einander zugeordnet werden können, nur ein EPU-zentriertes Modell in Frage kommt. Er beläßt es aber nicht bei diesem Vorschlag, sondern erörtert auch die Frage, wie die Realisierungsmöglichkeiten für eine grundlegende Neuordnung westeuropäischer Sicherheitspolitik einzuschätzen sind. Seine Schlußfolgerung: Solange sich in bezug auf den relativen Problemdruck, die Kosten-Nutzen-Kalküle der politischen Eliten sowie die sich überlagernden Machtkonflikte (zwischen Staaten untereinander, zwischen NATO, WEU/EG/EPU etc.), keine grundlegenden Veränderungen ergeben, wird es beim konzeptionslosen Pragmatismus und eher deklaratorischen Reformversprechen bleiben.

Andere Akzente setzt die Analyse von Brauch. Der Autor erörtert einleitend drei prozessuale Alternativen zur Schaffung einer neuen Sicherheitsarchitektur: eine Sicherheitscharta mit neuen Institutionen (föderalistischer Ansatz), ein schrittweiser Ausbau der Aufgabenbereiche und eine sich daraus ergebende Institutionalisierung des KSZE-Prozesses (funktionalistischer Ansatz) und schließlich eine allmähliche Umwandlung der Bündnisse zu einem System kollektiver Sicherheit im KSZE-Rahmen (Transformationsansatz). Er beschreibt dann ausführlich die bisherigen Anpassungsprozesse von NATO und KSZE an die neuen Rahmenbedingungen und die sich daraus ergebenden institutionellen Optionen. Der Autor kommt so zu dem Schluß, daß das notwendige neue gesamteuropäische Sicherheitssystem nur mittels eines funktionalistischen Ansatzes geschaffen werden kann und bis Ende der neunziger Jahre durch das Zusammenwirken einer Selbstverteidigungsaufgaben wahrnehmenden EPU mit einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem der KSZE die Sicherheitsfragen dau-

erhaft gelöst werden könnten. Brauch geht also nicht nur anders vor als Seidelmann, er kommt auch zu anderen, optimistischeren Ergebnissen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung.

Den Abschluß des Sonderheftes bilden zwei Beiträge, die die Fragen der politischen Organisation Gesamteuropas aus mittel- beziehungsweise osteuropäischer Sicht beleuchten.

Zunächst beschäftigt sich *Klaus Ziemer* mit „Polen auf der Suche nach einem neuen Ort in Europa". Er vermittelt einen Überblick über die grundsätzlichen Probleme, die sich der Außenpolitik dieses Landes nach dem tiefgreifenden Umbruch in Mittel- und Osteuropa stellen, sowie die Grundzüge seiner Ost-, West- und Deutschlandpolitik. Besonders breiter Raum wird den Bemühungen Polens um eine Anbindung an die EG gewidmet. Der Autor zeigt, daß hier auch auf polnischer Seite noch große Schwierigkeiten bestehen. Einmal im ökonomischen Bereich, vor allem in der Landwirtschaft, die nur eine außerordentlich niedrige Produktivität aufweist und bei einer Marktöffnung tiefgreifenden Strukturveränderungen ausgesetzt wäre. Darüber hinaus bestehen aber auch beträchtliche grundsätzliche Vorbehalte gegenüber einer zu starken Ausrichtung Polens nach Westen. Vor allem Gruppierungen auf der äußersten Rechten und kirchliche Kreise – so Ziemer – warnen vor einer Bedrohung polnischer Werte und einem Verlust an nationaler Souveränität.

Den Ausgangspunkt und roten Faden für *Klaus Segbers* Ausführungen zur russischen Außen- und Europapolitik bildet die Feststellung, daß diese nur als Reflex auf innenpolitische Auseinandersetzungen zu verstehen ist. Er wendet sich deswegen zunächst diesem Bereich zu und zeigt, daß hier die künftige Eigentumsordnung und das Problem des Erhalts der russischen Staatlichkeit im Mittelpunkt stehen. In bezug darauf lassen sich zwei unterschiedliche Grundpositionen unterscheiden. Die eine spricht sich für eine Liberalisierung der Wirtschaft aus und will die Größe des eigenen Staates nicht zum alleinigen Hauptwert machen. Die andere hingegen will einen starken Staat, der aus eigenen Traditionen und eigenem Vermögen schöpft und plädiert in der Ökonomie für zentralistische Lösungen.

Mit diesen Präferenzen hinsichtlich der inneren Entwicklung verbinden sich auch zwei grundverschiedene außenpolitische Positionen. Der einen, von Segbers als „internationalistisch" bezeichneten Richtung, für die Außenminister Kosyrew steht, geht es – zur Abstützung der liberalen Politik im Innern – primär um eine Eingliederung in die vorhandenen Weltinstitutionen sowie gute Beziehungen zu den westeuropäischen Staaten und den dortigen Zusammenschlüssen wie EG, WEU, NATO und KSZE. Bei der anderen, „patriotischen" Richtung stehen der Schutz russischer Minderheiten (zum Beispiel im Baltikum), besondere Beziehungen zu den GUS-Staaten und global gesehen eine ausgewogenere, nicht einseitig auf die westlichen Länder hin orientierte Politik im Vordergrund. Die zukünftige russische Außenpolitik, so Segbers abschließend, wird vor diesem Hintergrund entscheidend davon abhängen, wie sich die internen Rahmenbedingungen und Kräfteverhältnisse entwickeln.

Ein Fazit, das – läßt man die Beiträge des vierten Blocks noch einmal Revue passieren – durchaus verallgemeinert werden kann. Zwar sind von den Autoren die dringende Notwendigkeit einer Neuordnung der politischen Organisation Gesamteuropas und die verschiedenen Optionen dazu sehr eindrücklich herausgearbeitet worden, gleichzeitig ist aber auch deutlich geworden, welche enormen Hindernisse, gerade auch auf der innergesellschaftlichen Ebene – und zwar in den östlichen wie den westlichen Ländern –, auf dem Weg dazu noch ausgeräumt werden müssen.

Michael Kreile ist es gelungen, durch die Konzentration auf bislang nur wenig bearbeitete Aspekte, wie insbesondere die Europäisierung von Politikfeldern (Block drei) und Fragen der politischen Organisation Gesamteuropas nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme (Block vier) eine Lücke in der Literatur zur europäischen Integration zu schließen. Allerdings hätte man sich durchaus einige Verbesserungen in der konkreten Durchführung dieses Vorhabens vorstellen können. So wäre beispielsweise eine Offenlegung der Auswahlkriterien für die sehr unterschiedlichen und außerordentlich speziellen Aspekte für die Behandlung in Block zwei, wo es um Akteure und Interessen im EG-System geht, sowie der Politikfelder in Block drei sehr wünschenswert gewesen. Darüber hinaus

hätte die Vorgabe einiger zentraler Leitfragen für die Autoren, die sich mit den sechs ausgewählten Politikfeldern beschäftigen, die Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit sowie die Möglichkeiten der Auswertung der Ergebnisse bedeutend erhöht.[2] Diese beiden Punkte verweisen auf ein grundsätzliches Problem, das sich aus der Anlage des Sonderheftes ergibt, die Gefahr, daß sich der Leser angesichts der Fülle und Heterogenität der verschiedenen Themen in die Details der sehr informativen und interessanten Einzelbeiträge verliert.

Die übergreifenden Fragestellungen geraten dabei leicht aus dem Blick. Ein Rekurs darauf in einem zusammenfassenden Resümee des Herausgebers wäre vor diesem Hintergrund hilfreich gewesen. Dies um so mehr, als in der Summe und im Vergleich der Einzelbeiträge die Substanz für entsprechende, darauf bezogene Schlußfolgerungen durchaus vorhanden ist. So ist etwa in vielen Beiträgen zur EG aus den Blöcken eins bis drei deutlich geworden, daß eine Entwicklung in Richtung Bundesstaat auch mittel- und langfristig nahezu ausgeschlossen scheint, vielmehr ein immer komplexeres Neben- und Miteinander supranationaler, nationaler und subnationaler Elemente zu erwarten ist, wobei der nationale Bezugsrahmen für die Akteure auf absehbare Zeit der zentrale Schwerpunkt bleiben dürfte. Ein ähnlicher Eindruck ergibt sich für die gesamteuropäische Kooperation. Auch hier ist nicht mit der Schaffung eines kohärenten und in einer längerfristigen Perspektive sinnvollen und tragfähigen Rahmens für die Zusammenarbeit zu rechnen, sondern, wie Seidelmann es nennt, konzeptionslosem Pragmatismus. Die Gründe dafür sind vor allem in der Rückbindung der Außen- und Europapolitik der beteiligten – westlichen und östlichen – Staaten an innere Entwicklungen sowie den auf kurze Zeiträume fixierten Kosten-Nutzen-Kalkülen der politischen Eliten zu sehen.

Die Lektüre des Sonderheftes vermittelt schließlich auch einen Eindruck von den Anforderungen an Forschungsstrategie und Theoriebildung. Hier wird vor allem deutlich, daß neben einer Nutzung von Konzepten, die im engeren Sinne der Integrationstheorie zuzurechnen sind, gleichzeitig eine Einbeziehung von Ansätzen sowohl aus dem Bereich der vergleichenden Systemforschung wie den internationalen Beziehungen von der Sache her unabdingbar ist. Insgesamt handelt es sich also bei dem Sonderheft „Die Integration Europas" um einen Sammelband, der nicht nur von seinen Einzelbeiträgen lebt, sondern darüber hinaus ein – wenn auch nicht ganz leicht zugängliches – Gesamtbild der Situation und der Entwicklungsperspektiven sowie des Forschungsstandes zu diesem Thema vermittelt.

Wolfgang Schumann

Anmerkungen

1. Ernst B. Haas, The Obsolescence of Regional Integration Theory, in: Research Theories Nr. 25, Institute of International Studies, University of California, Berkeley 1975.
2. Die enormen Vorzüge einer derartigen Vorgehensweise illustriert eindrucksvoll die soeben erschienene Arbeit von M.P.C.M. Van Schendelen (Hrsg.), National Public and Private EC Lobbying, Aldershot 1993.

Europäische Integration: Herausforderung für das traditionelle Staatsrecht

Die diesjährige Assistententagung Öffentliches Recht stand unter dem Thema „Auf dem Wege zu einer europäischen Staatlichkeit". Vom 2. bis zum 5. März 1993 versammelten sich in Bonn über 200 Assistenten und Wissenschaftliche Mitarbeiter deutscher, österreichischer und Schweizer Universitäten, um über Stand und Perspektiven der europäischen Integration zu diskutieren. Die Teilnehmerzahl übertraf jene früherer Veranstaltungen bei weitem – Indiz dafür, welchen Stellenwert das Gemeinschaftsrecht inzwischen in allen Teilbereichen der öffentlich-rechtlichen Disziplin erlangt hat. Das wissenschaftliche Programm umfaßte neun Referate, die einen repräsentativen Überblick über aktuelle Fragen des Gemeinschaftsrechts gaben.

Verfassungs- und rechtstheoretische Grundfragen

Die Problematik, die der provokanten und – im Hinblick auf das verfassungsgerichtliche Verfahren um den Maastricht-Vertrag – aktuellen Formulierung des Tagungsthemas zugrunde lag, stand im Hintergrund einer ersten Gruppe von Referaten, die sich mit verfassungs- und rechtstheoretischen Grundfragen der Integration beschäftigten. *Armin von Bogdandy* leitete die Tagung mit Überlegungen zur Verfassungsstruktur der Europäischen Gemeinschaft ein. Seine Grundthese lautete, daß die Europäische Gemeinschaft in vierzigjähriger Entwicklung eine normative Struktur gewonnen habe, die die Ausarbeitung einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung zulasse. Die Gemeinschaft sei weder Staat noch internationale Organisation: Tertium datur. Unter dem systematisierenden Begriff der „Supranationalen Union" seien zwei formale und ein materiales Moment für die Gemeinschaftsverfassung kennzeichnend: Das einer unabhängigen Rechtsquelle entspringende Gemeinschaftsrecht steuere über die Vorrangregel und das Prinzip der unmittelbaren Anwendbarkeit gesellschaftliche Beziehungen in einem dem staatlichen Recht vergleichbaren Modus. Politisch-administrativ habe sich ein hochgradig po-

Auf dem Wege zu einer europäischen Staatlichkeit
33. Assistententagung Öffentliches Recht
2.–5. März 1993
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Eröffnung:
Dr. Markus HEINTZEN

Das EG-Primärrecht zwischen Verfassung und völkerrechtlichem Vertrag

Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union
Referent: Dr. Armin von BOGDANDY, Berlin
Diskussionsleitung: Dr. Thomas von DANWITZ

Grenzen der Rechtsfortbildung durch den EuGH - Hat Europarecht Methode?
Referent: Dr. Christian HILLGRUBER, Köln
Diskussionsleitung: Jürgen MERZ

Die EG aus der Sicht von Nicht-Mitgliedstaaten

Grundnormen und Supranationalität
Referent: Dr. Wolf-Dietrich GRUSSMANN, Salzburg/Wien
Diskussionsleitung: Dr. Matthias JESTAEDT

Europäischer Wirtschaftsraum
Referentinnen: Dr. ASTRID EPINEY / Alexandra GERBER, Lausanne
Diskussionsleitung: Dr. Stefan KORIOTH

Verklammerung von nationaler und europäischer Rechtsordnung

Europarechtliche Antworten auf Defizite bei der Umsetzung von EG-Richtlinien
Referentin: Dr. Ute SACKSOFSKY, Karlsruhe
Diskussionsleitung: Gregor ERCKENS

Die Entwicklung eines europäischen Staatshaftungsrechts
Referentin: Jutta GEIGER, Berlin
Diskussionsleitung: Rolf UECKER

Der Einfluß des EG-Rechts auf das nationale allgemeine Verwaltungsrecht
Referent: Dr. Stefan KADELBACH, Frankfurt am Main
Diskussionsleitung: Norbert NOLTE

Ausgewählte Einzelpolitiken der EG

Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften - Zur Bedeutung des Umweltschutzes für die Fortentwicklung der europäischen Integration
Referent: Bodo WIEGAND, Rostock
Diskussionsleitung: Dr. Michael REINHARDT, LL. M.

Auf dem Wege zur Sozialunion?
Referentin: Annette KLIEMANN, Brügge/Bonn
Diskussionsleitung: Beate RUDOLF

lyzentrisches System entwickelt, welches neben den Mitgliedstaaten ein neues selbständiges transnationales Zentrum mit eigenen unabhängigen Organen kenne. Das neue System habe ein Tätigkeitsfeld erobert, das ihm gesellschaftliche Relevanz verleihe. Es sei Aufgabe der Gemeinschaftswissenschaft, diesen Nukleus begrifflich durchzubilden, vor dem Hintergrund des normativen Traditionsbestands der europäischen Moderne – Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Sozialstaatlichkeit – aufzufüllen und für Verfassungsprobleme – Prinzip der einheitlichen Geltung, Interpretationslehre, Rechtsfortbildungskompetenzen des EuGH – fruchtbar zu machen.

Ein grundverschiedener Ausgangspunkt lag dem Referat von *Christian Hillgruber* zum Thema „Grenzen der Rechtsfortbildung durch den EuGH – Hat Europarecht Methode?" zugrunde. Hillgruber wies darauf hin, daß der EuGH seine rechtsfortbildenden Judikate in erheblichem Umfang teleologisch begründe und andere Interpretationsregeln außer acht lasse. Dies stehe dem EuGH als dem Organ einer internationalen Organisation nicht zu. Eine integrationszielgerichtete Auslegung entwickele bei Kompetenznormen eine Eigendynamik, die das System begrenzter Einzelermächtigungen überspiele. Am Beispiel der Entscheidungen „AETR"[1] und „Gravier"[2] legte Hillgruber dar, daß eine teleologisch begründete weite Auslegung der Kompetenznormen mit der Systematik des Vertrags, wie sie in Art. 235 EWGV zum Ausdruck komme, und dem Willen der Verfassungsschöpfer nicht vereinbar sei. Die Kompetenzrechtsprechung des Gerichtshofs sei ultra vires und nichtig. Leider belegte Hillgruber nicht normativ, warum das von ihm angewandte – völkerrechtlich verhaftete – Methodenverständnis gegenüber jenem des EuGH vorzugswürdig sei. Auch ging Hillgruber nicht auf die grundsätzlichere und bis heute ungeklärte Frage der allgemeinen methodischen und verfassungstheoretischen Grenzen der Rechtsfortbildung durch den EuGH ein.

Wichtige rechtstheoretische Erkenntnisse für das Verständnis des Zusammenspiels von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht steuerte *Wolf-Dietrich Grussmann* in seinem Referat „Grundnorm und Supranationalität" bei. Grussmann stellte zunächst die Normtheorie der Wiener rechtstheoretischen Schule (Kelsen, Merkl, Verdroß) vor. Von den Annahmen dieser Theorie aus ging er in einem zweiten Teil auf Probleme des Pluralismus von Rechtsordnungen ein: Nationales Recht und Gemeinschaftsrecht seien zwei aufeinander nicht rückführbare autonome Rechtsordnungen, zwischen deren Normen ein Geltungskonflikt rechtstheoretisch nicht denkbar sei. Ein Pluralismus von Rechtsordnungen könne aber zu Verpflichtungskonflikten führen, die mit einer Vorrangregel gelöst werden müßten. Geltungsgrund des Gemeinschaftsrechts könnten nicht allein die nationalen Rechtsordnungen sein; vielmehr müsse das – insofern revolutionär entstandene – Gemeinschaftsrecht auf eine eigene Grundnorm zurückgeführt werden. Das Wesen der Supranationalität sei durch das Fehlen eines gemeinsamen Geltungsgrundes für supranationale Rechtsnorm und nationale Rechtsnorm, den Mangel an Rechtseinheit und eine Gemengelage teilsouveräner Völkerrechtssubjekte gekennzeichnet.

Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht

Eine zweite Gruppe der Referate hatte Defizite bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten zum Gegenstand. *Ute Sacksofsky* stellte „Europarechtliche Antworten auf Defizite bei der Umsetzung von EG-Richtlinien" vor. Sacksofsky untersuchte als Sanktionskategorie die unmittelbare Wirksamkeit nicht fristgemäß umgesetzter Richtlinien sowie die richtlinienkonforme Auslegung nationalen Rechts. Besonderes Gewicht hatten die Frage der horizontalen Drittwirkung von Richtlinien, die Sacksofsky unter Abwägung der einschlägigen Argumente bejahte, sowie die von Sacksofsky kritisierte Rechtsprechung des EuGH zur richtlinienkonformen Auslegung vor Ablauf von Umsetzungsfristen.

Jutta Geiger behandelte mit der „Entwicklung eines europäischen Staatshaftungsrechts" einen weiteren Sanktionsmechanismus der Gemeinschaft, der seine Grundlage sowohl im Gemeinschaftsrecht als auch im Recht der Mitgliedstaaten finde.[3] Geiger analysierte das „Francovich"-Urteil des EuGH[4] und ging auf die vom EuGH statuierten Voraussetzungen des Schadensersatzanspruchs ein. Rechtsgrundlage des

Schadensersatzanspruchs sei nach deutschem Recht Art. 34 GG iVm. § 839 BGB.

Einzelfragen des Integrationsprozesses

Mit Einzelfragen des Integrationsprozesses beschäftigten sich vier dichte Referate. Zunächst stellten *Astrid Epiney* und *Alexandra Gerber* die Regelungen des Europäischen Wirtschaftsraumes vor. Besonderes Gewicht maßen die Referentinnen der Homogenität von EWG-Recht und EWR-Recht bei. Sie beschrieben ausführlich, welche Mechanismen zur erstmaligen und fortlaufenden Übernahme des Rechts in die Mitgliedstaaten des EWR-Abkommens vereinbart wurden, und analysierten die Vereinbarungen, die im Lichte der Gutachten 1/91 und 1/92 des EuGH[5] zur identischen Auslegung gleichlautender Bestimmungen des EWGV und des EWR-Abkommens getroffen wurden.

Den „Einfluß des EG-Rechts auf das nationale allgemeine Verwaltungsrecht" untersuchte *Stefan Kadelbach*. Kadelbach führte zunächst in mögliche Formen einer Kollision zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht ein. Die Einwirkung des Gemeinschaftsrechts auf die Dogmatik des nationalen allgemeinen Verwaltungsrechts finde überwiegend in Fällen indirekter Kollisionen statt, in denen Normen nicht dieselbe Materie regelten, ihre Wirksamkeit aber gleichwohl beeinträchtigen könnten. Kadelbach beschrieb die gemeinschaftsrechtlichen Gebote, die das nationale Verwaltungsrecht nach ständiger Rechtsprechung seit „Milchkontor"[6] erfüllen müsse, und ging dann in Form eines Lehrbuchs zum allgemeinen Verwaltungsrecht auf mögliche Problemfelder ein. Abschließend beschäftigte sich Kadelbach mit der Frage, ob für die Zukunft eine zweispurige Regelung des Verwaltungsrechts unter getrennter Behandlung gemeinschaftlicher Sachverhalte der bisherigen einspurigen Regelung vorzuziehen sei, und differenzierte zwischen Bereichen gesetzgeberischer Normsetzung und solchen richterlicher Rechtsfortbildung.

Bodo Wiegand hatte als Thema „Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften" gewählt. Wiegand entnahm der EWG-Rechtsordnung ein Prinzip des bestmöglichen Umweltschutzes, begründete die Existenz des Prinzips ethisch und unter Bezugnahme auf Grundsätze der Transzendentalpragmatik und legte die rechtstheoretische Wirkungsweise des Prinzips dar. Belange des Umweltschutzes seien eigenständig zu gewichten und integrativ gegeneinander abzuwägen, sodann in einer weiteren Abwägungsstufe in die übrigen Politiken einzubeziehen. Im Verhältnis zu anderen Zielen des Vertrags nehme der Umweltschutz eine grundsätzlich apriorische Vorrangstellung gegenüber anderen Zielen ein.

Abschließend referierte *Annette Kliemann* zum Thema „Auf dem Wege zur Sozialunion?". Kliemann beschrieb die rechtlichen Grundlagen der europäischen Sozialpolitik sowie die im Vertrag von Maastricht vorgesehenen Änderungen. Besondere Aufmerksamkeit wandte sie den verfassungsrechtlichen Fragen zu, die die durch Maastricht vorgesehene Sozialpolitik der Elf aufwirft; Kliemann untersuchte die Zulässigkeit eines Europe à la carte, die rechtliche Möglichkeit einer Organleihe an die Gemeinschaft der Elf sowie die Stellung des EuGH, und ging auf die praktischen Probleme einer Sozialpolitik der Elf in einer Zwölfer-Gemeinschaft ein.

Europäische Integration – Gefahr für das traditionelle Staatsrecht?

Ob sich die Gemeinschaft wirklich auf dem Wege zu einer europäischen Staatlichkeit befindet, blieb offen. Den anregenden, konzentrierten und wissenschaftlich befruchtenden Diskussionsbeiträgen war allerdings zu entnehmen, daß die Teilnehmer durchaus unterschiedliche verfassungstheoretische und -politische Vorstellungen über den Integrationsprozeß hatten. Deutlich war auch die Furcht einiger traditioneller Öffentlichrechtler zu erkennen, daß der Prozeß der europäischen Integration ihren Forschungsgegenstand – das deutsche Staatsrecht – relativieren und überlagern könnte. Andere Wissenschaftler hingegen begriffen die Entwicklung als Herausforderung und berufliche Chance. Gerade angesichts dieser Gegensätze war die ausgesprochen gelöste und inspirierende Atmosphäre der organisatorisch gelungenen Tagung bemerkenswert. Eine Veröffentlichung der Referate ist vorgesehen. Die nächste Tagung wird im Frühjahr 1994 in Wien stattfinden und voraussichtlich unter dem Generalthema „Grundrechte" stehen.

Martin Nettesheim

Anmerkungen

1. Vgl. EuGH, Urteil vom 31. 3. 1971, Rs. 22/70 (Kommission/Rat), Slg. 1971, 263; in dieser Entscheidung stellte der Gerichtshof fest, daß die Gemeinschaft in all jenen Bereichen zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge zuständig sei, in denen sie Kompetenzen zur gemeinschaftsinternen Rechtssetzung hat (Parallelität von Innen- und Außenkompetenzen).

2. Vgl. EuGH, Urteil vom 13. 2. 1985, Rs. 293/83 („Gravier"/Stadt Lüttich), Slg. 1985, 593; der EuGH urteilte, daß Studiengebühren einer belgischen Kunsthochschule, deren Höhe von der Staatsangehörigkeit der Studenten abhing, mit Art. 7 EWG-Vertrag nicht vereinbar seien. Zwar gehöre die Organisation des Bildungswesens und die Kultur als solche zwar nicht zu den Kompetenzen der Gemeinschaft; der sachliche Anwendungsbereich des EWG-Vertrags sei aber berührt, wenn eine staatliche Maßnahme mittelbar den Zugang zur Berufsausbildung beschränke.

3. Das Referat ist veröffentlicht in DVBL. 1993, S. 465.

4. Vgl. EuGH, Urteil vom 19. 11. 1991, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 (Francovich, Bonifaci u. a.), Slg. 1991, 5357; nach diesem Urteil sind die Mitgliedstaaten unter bestimmten, näher bezeichneten Voraussetzungen verpflichtet, Gemeinschaftsbürgern Ersatz zu leisten, wenn sie Richtlinien nicht fristgemäß umgesetzt haben und dadurch Schaden verursacht worden ist. Vgl. dazu auch: Martin Nettesheim, DÖV 1992, S. 999.

5. Vgl. EuGH, Gutachten vom 14. 12. 1991, 1/91 (EWR-Abkommen I), EuR 1992, 163; EuGH, Gutachten vom 10. 4. 1992, 1/92 (EWR-Abkommen II), EuR 1992, S. 287.

6. Vgl. EuGH, Urteil vom 21. 9. 1983, verb. Rs. 205-215/82 (Milchkontor), Slg. 1983, 2633; in dieser Leitentscheidung zum Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsrecht legte der EuGH die Voraussetzungen fest, unter denen mitgliedstaatliches Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrensrecht bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht durch nationale Behörden (insbesondere im Agrar- und Zollrecht) anwendbar ist: Es darf kein vorrangiges Gemeinschaftsrecht bestehen (Gebot der Beachtung vorrangigen Gemeinschaftsrechts); das nationale Recht muß jenem entsprechen, das bei der Durchführung nationalen Rechts Anwendung findet (Diskriminierungsverbot); schließlich dürfen die Vorschriften des nationalen Rechts das Gemeinschaftsrecht nicht seiner praktischen Wirksamkeit berauben (Gebot der Effektivität).

Korrigendum: Der Beitrag von Fritz Franzmeyer „Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik" in „integration" 2/93 enthielt auf S. 97 eine Tabelle mit einer fehlerhaften Angabe in der oberen Textzeile. Folgende korrigierte Tabelle ist zugrundezulegen:

Mittelfristige Haushaltsplanung der EG bis 1999 zu Preisen von 1992

				Landwirtschaftspolitik	Strukturpolitik	dar.:		Sonstiges	Insgesamt
						Ziel 1[2]	Kohäsionsfonds		
Erste finanzielle Vorausschau (Delors-Paket I)	1987		MRD. ECU	32,7	9,1	-	-	9,2	51,0
			Struktur	64,2	17,8	-	-	18,0	100,0
	1992		MRD. ECU	35,3	18,6	11,0	-	12,6	66,5
			Struktur	53,1	28,0	(59,1)	-	18,9	100,0
			92/87 v. H.[1]	+ 1,5	+ 15,4	-	-	+ 6,5	+ 5,5
Zweite finanzielle Vorausschau (Delors-Paket II)	1993		MRD. ECU	35,2	21,3	12,3	1,5	12,7	69,2
			Struktur	50,9	30,8	(57,7)	(7,0)	18,4	100,0
	Entwurf der EG-Kommission	1997	MRD. ECU	39,6	29,3	18,4	2,5	18,6	87,5
			Struktur	45,3	33,5	(62,8)	(8,5)	21,3	100,0
			97/92 v. H.[1]	+ 2,3	+ 9,5	+ 10,8	-	+ 8,1	+ 5,6
	Beschluß von Edinburgh	1997	MRD. ECU	37,0	26,5	16,4	2,5	14,5	78,0
			Struktur	47,4	34,0	(61,9)	(9,4)	18,6	100,0
			97/92 v. H.[1]	+ 0,9	+ 7,3	+ 8,3	-	+ 2,8	+ 3,2
		1999	MRD. ECU	38,4	30,0	19,3	2,6	15,7	84,1
			Struktur	45,7	35,7	(64,3)	(8,7)	18,7	100,0
			99/92 v. H.[1]	+ 1,2	+ 7,1	+ 8,4	-	+ 3,2	+ 3,4

1) Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate; 2) In Klammern: Strukturpolitik = 100;
Quellen: EG-Kommission; Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Edinburgh.

Die Zwölf auf dem Prüfstand – der schwierige Übergang von der EPZ zur GASP

Mehr Fragen als Antworten tauchen bisweilen auf, wenn die Schwierigkeiten des Übergangs von der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) diskutiert werden. Die Zwölf stehen vor neuen Aufgaben in einem sich wandelnden Europa und sind als wichtiger Akteur gefordert. Welche Entwicklungsperspektiven für die GASP bestehen und wie bedeutend hierbei Kohärenz und Leistungsfähigkeit der EG/Zwölf sind, versuchten Wissenschaftler und Praktiker während einer vom Arbeitskreis Europäische Integration und dem Institut für Europäische Politik organisierten dreitägigen interdisziplinären Tagung zu beantworten[1].

Zunehmend wird die sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension der Europäischen Union im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen NATO und WEU genannt. Doch nicht nur die Verbindung zwischen diesen beiden Organisationen erscheint klärungsbedürftig; auch muß geprüft werden, wie die EPZ/GASP auf das Wechselspiel von nationaler und europäischer Außenpolitik wirkt. Erst wenn mehr Klarheit über die genannten Themenbereiche herrscht, lassen sich Prognosen für die Zukunft erstellen und Vorschläge für weitere Reformschritte entwickeln.

Theoriedefizit

Erklärungsansätze zur EPZ/GASP dürfen nicht im Netz einer statischen Theorie hängenbleiben. Vielmehr wird die Forderung nach einer dynamischen Theorie laut, die es ermöglicht, Gesamtzusammenhänge westeuropäischer Außenpolitik darzustellen.

Wie weit können sich theoretische Ansätze dem Phänomen der EPZ annähern? In der Sichtweise des „Realismus"[2] ist die Stabilität gewahrt, solange die Interessen der Mitgliedstaaten gewährleistet sind. Die Funktionswahrnehmung wird nach dem Verhalten einzelner Staaten in Krisensituationen beurteilt und betont als Regel das Weiterbestehen nationaler Interessen. Dem klas-

Von der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – Kohärenz und Leistungsfähigkeit der EG/ZWÖLF

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit dem Institut für Europäische Politik
Bonn, 17.–19. März 1993

Wissenschaftliche Leitung:
Dr. Elfriede Regelsberger, Institut für Europäische Politik, Bonn

Die Relevanz theoretischer Ansätze zur Erklärung der EPZ/GASP
Dr. Wolfgang Wessels, Institut für Europäische Politik, Bonn
Prof. Dr. Reinhard Meyers, Universität Münster

Die EPZ/GASP als Teil des EG-Systems – Rechtliche Grundlagen, Instrumente und Strukturen im Lichte des Kohärenzgebotes
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Trier
Dr. Jörg Monar, Europa-Kolleg Brügge
Prof. Dr. Hans-Joachim Glaesner, Brüssel

Zur Leistungsfähigkeit einer EG/Zwölf – das Krisenmanagement der EG/Zwölf im Fall der Jugoslawienkrise
Peter von Jagow, Auswärtiges Amt, Bonn
Dr. Reinhardt Rummel, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen

Die EG/Zwölf in der internationalen Konferenzdiplomatie – Effizienz und Effektivität auf dem Prüfstand der KSZE und der Vereinten Nationen
Dr. Fraser Cameron, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel
Dr. Klaus-Dieter Stadler, Stanford University, USA
Freiherr Heinrich von Stackelberg, Auswärtiges Amt, Bonn

Die sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension der Europäischen Union – Komplementarität oder Konkurrenz zur NATO und WEU?
Dr. Klaus-Peter Klaiber, Auswärtiges Amt, Bonn
Dr. Mathias Jopp, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris
Manfred Engelhardt, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn
Dr. Susanne Peters, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Das Wechselspiel von nationaler und europäischer Außenpolitik – Die EPZ/GASP als Korsett oder Freiraum für das internationale Profil der Mitgliedstaaten
Prof. Dr. Karl Kaiser, Universität Bonn / Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn
John Shepard, Botschaft des Vereinigten Königreichs, Bonn
Prof. Dr. Werner Link, Universität zu Köln

Zur Zukunft der EPZ/GASP – Reformvorschläge im Lichte künftiger Erweiterungen der Union
Dr. Elfriede Regelsberger, Institut für Europäische Politik, Bonn
Dr. Paul Luif, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Laxenburg

sischen „Föderalismus"[3] folgend, bleibt die EPZ dem Nationalstaat verhaftet und kann nur eine Scheinstabilität gewähren. Deswegen ist zur wirkungsvollen Funktionswahrnehmung ein neues Verfassungsgefüge der Gemeinschaft notwendig, denn auch die in Maastricht gefundenen Kompromisse zur GASP reichen nicht aus, um eine Regelbildung herzuleiten. Aus dem Blickwinkel der „Neofunktionalisten"[4] erscheint die EPZ als stabiles Gebilde, da sie in den Ordnungsrahmen der EG eingebettet ist. Doch lassen sich zur Bilanz der Funktionswahrnehmung und zur Wirkung der Regelbildung keine endgültigen Aussagen machen, vielmehr wird der Prozeßcharakter europäischer Außenpolitik unterstrichen. Die Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ hat sich unter Heranziehung der „Regimetheorie"[5] als nützlich erwiesen und zur Stabilität beigetragen. Die Funktionswahrnehmung des Regime EPZ wird durch das gegenseitige Mißtrauen der Partner eingeschränkt. Dieser Ansatz fordert ebenfalls die Ableitung von Regelwirkungen. Eine Erklärung für den dynamischen Charakter der EPZ bietet die „Fusionsthese"[6]. Durch die Mischung nationaler und gemeinschaftlicher Ressourcen wird die EPZ Teil eines Verschmelzungsprozesses und erhält Stabilität. Die vielfältigen Aktivitäten der Zwölf zeigen, daß die Funktionswahrnehmung bislang positiv war und als Krisenverhinderungsstrategie gewertet werden kann. Regelbildung erscheint in diesem Fall wichtig, aber nicht prägend.

Bei dem Versuch, die EPZ anhand theoretischer Ansätze zu erklären, darf nicht übersehen werden, daß die Wissenschaft bislang noch keine Antwort darauf gefunden hat, unter welchen spezifischen (historischen) Bedingungen manche „Weltbilder" bedeutender sind als andere und wie das System wissenschaftlicher Weltbilder für gewisse Zwecke mit historischen Entwicklungen zusammenhängt. Solange keine wissenschaftliche Theorie entworfen wird, die wesentliche Veränderungen seit 1989 aufgreift und neue Erklärungen und Handlungsanweisungen vermittelt – eine „Großtheorie" folglich fehlt – ist es notwendig, pragmatische Teiltheorien zu entwickeln. Vorerst bedarf es aber der Einsicht, welches Erkenntnisinteresse – Stabilität der Situation oder Förderung des Wandels – besteht, um eine Theorie mittlerer Reichweite zu entwickeln.

Die aktuelle Diskussion zur EPZ/GASP unterstreicht, daß mittels theoretischer Ansätze nur begrenzt Prognosen möglich sind; doch wenn es darum geht, Szenarien zu entwerfen, können diese Ansätze wesentlich an Gewicht gewinnen.

EPZ und GASP aus rechtlicher Sicht[7]

Rechtliche Grundlagen, Instrumente und Strukturen im Lichte des Kohärenzgebots zu betrachten, bedarf zunächst einer Klärung der Begriffe. Kohärenz im Kontext der EPZ/GASP läßt sich in innere (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt), äußere (gemeinsames Auftreten gegenüber Drittstaaten) und inhaltliche (stimmige Einzelaktgestaltung) Kohärenz unterteilen. Die Rechtsnatur der EPZ ergibt sich aus der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), die sich aus unterschiedlichen Bestandteilen zusammensetzt. Bedeutend ist die EEA dadurch, daß in ihr die Tätigkeit der Gemeinschaften mit der außenpolitischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft – die sich bereits zuvor zu entwickeln begann – verknüpft wird.

Die Rechtsgrundlagen für die GASP weisen Parallelen zu denen der EPZ auf, denn ihrer Rechtsnatur nach ist die GASP eine völkervertragsrechtlich vereinbarte Form des Zusammenwirkens ohne gemeinschaftsrechtliche Qualität. Hinsichtlich der rechtlichen Strukturen sind wiederum Unterscheidungen vorzunehmen. Die Politikträgerschaft im Rahmen der EPZ liegt bei den zwölf Mitgliedstaaten und nicht bei der EPZ, die ein institutionalisiertes Verfahren zur Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten ist. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Koordinationsfunktion der Präsidentschaft, der es obliegt, die Kohärenz der auswärtigen Politik der EG herzustellen.

Die Bestimmungen zur GASP lassen hingegen darauf schließen, daß die Union selbst als möglicher Träger einer Außen- und Sicherheitspolitik vorgedacht ist. Bei der sachgegenständlichen Reichweite geht die GASP weiter als die EEA und erstreckt sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik sowie Sicherheitsfragen der Union bis hin zu einer – auf längere Sicht – gemeinsamen Verteidigungspolitik. Die inhaltliche Zielsetzung der GASP wird, im Gegensatz

zur EEA, durch Art. J.1(2) deutlich festgesetzt. Im Rahmen der EPZ sind die Mitgliedstaaten die wesentlichen Akteure. Die Kommission ist nur eine beteiligte Instanz, die keine annähernd wichtige Initiativfunktion übernimmt, wie es für sie im Rahmen der EG zutrifft. Durch das Vertragswerk von Maastricht erhält die Kommission eine Statusverbesserung [Art. J.8(3) und J.8(4) EUV], doch ist der Rat an Initiativen der Kommission nicht gebunden. Die Unterrichtung des Europäischen Parlaments über die Entwicklung der Außen- und Sicherheitspolitik der Union stärkt – beispielsweise in Verbindung mit den Kompetenzen des Parlaments beim Abschluß von Abkommen mit dritten Staaten oder Organisationen (Art. 228.3) – dessen politisches Gewicht.

Grenzen des Konfliktmanagements

Lassen sich theoretische Ansätze und rechtliche Überlegungen zur EPZ/GASP in ein Gesamtbild der Gemeinschaft einordnen, so erscheint es um so schwieriger, die Leistungsfähigkeit der EG/Zwölf an ihrem Verhalten in Krisensituationen zu erfassen. Im Fall der Jugoslawienkrise wird häufig Kritik an den Zwölf laut, sie würden ein zu geringes Engagement zeigen. Die Fragen nach den Grenzen der Leistungsfähigkeit der EPZ nehmen zu. Soll versucht werden, eine Bilanz von Erfolgen und Fehlschlägen aufzustellen, so sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen. Die EPZ ist kein Subjekt für sich, sondern ein Verfahren, bei dem das Profil der einzelnen Akteure Berücksichtigung findet. Von einem „Schönwetterakteur" zu reden, wäre nicht angemessen, denn die Kontinuität der Arbeit der Zwölf zeichnet ein anderes Bild. Für EG-Europa liegt eine Stärke in der Möglichkeit, politische Steuerung und praktische Mittel zu verbinden. Das Verhalten der Zwölf in der Jugoslawienkrise zeigt deutlich, wie sehr die EPZ als Teil einer politischen Entwicklung verstanden werden muß. Neben der Entwicklung der EPZ-Aktivitäten (z. B. Konferenzen, Monitor-Missionen, Schiedskommissionen) ist auch eine enge Verbindung der Positionen der Zwölf mit denen der beiden ständigen EG-Mitglieder im UN-Sicherheitsrat, Frankreich und Großbritannien, zu erkennen. Darüber hinaus werden inhaltliche Standpunkte für die WEU im Ministerrat der EG festgelegt und in Sitzungen der WEU umgesetzt. Doch nicht nur am Beispiel der Jugoslawienkrise zeigt sich die Leistungsfähigkeit der EPZ. Reaktionszeiten haben sich beschleunigt – besonders deutlich wurde dies jüngst an der schnellen Reaktion auf Nordkoreas Kündigung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen – und der Informationsaustausch (häufigere Nutzung des COREU-Netzes) ist gestiegen.

Trotz eines intern weiterentwickelten Organisationsgrades erscheinen die Zwölf aufgrund ihres unterschiedlichen politischen Willens und eingeschränkter Fähigkeiten weiterhin als begrenzter Akteur. Aktuelle Krisen haben eine neue Dimension angenommen (Kriege in Europa), für die die EPZ nicht geschaffen ist. Krisenmanagement sollte deshalb darauf abzielen, frühzeitig zu erkennen, welche Möglichkeiten die EPZ/GASP bietet, und ob die Gemeinschaft alleine in der Lage ist, zu vermitteln oder nicht auch weiterhin als „peace-keeper" auf andere Staaten angewiesen bleibt. Krisen, Konflikte und Kriege erfordern eine Serie von Maßnahmen, die bewußt machen, daß an deren Ende möglicherweise Interventionen stehen, deren Kosten von den Beteiligten zu tragen sind. Folglich ist es notwendig, Konflikte nicht nur frühzeitig zu erkennen und die Frage nach deren Lösung zu stellen, sondern es bedarf auch eines geeigneten Konfliktmanagements. Möglicherweise wird eine Verquickung diplomatischer, wirtschaftlicher und militärischer Mittel künftig häufiger zur Diskussion stehen. Die GASP ist ein Schritt in diese Richtung, wenngleich noch keineswegs ein ausreichender.

Außen- und sicherheitspolitische Strukturfragen richten sich außerdem an mögliche Verantwortungsträger in Europa und die Leistungsfähigkeit der Akteure. Die Zwölf können mit Früherkennung, präventiven Maßnahmen und Diplomatie aktiv werden. Westeuropa braucht aber trotzdem die Zusammenarbeit mit seinen Partnern (KSZE, NATO, UNO), damit die Früherkennung technische Unterstützung findet, zivile Zwangsmaßnahmen effektiv umgesetzt werden können und der Einsatz militärischer Maßnahmen durchführbar wird.

Die EG/Zwölf in der internationalen Konferenzdiplomatie

Erst bei der Bonner KSZE-Wirtschaftskonferenz

im Frühjahr 1990 wurde die Gemeinschaft mit Vorschlägen und Entwürfen der Kommission zur treibenden Kraft in diesem Rahmen. Zuvor wurde das kollektive Auftreten der EG immer wieder als Gegensatz zur Souveränität und Gleichheit der Mitgliedstaaten der EG kritisiert. Der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, unterzeichnete im November desselben Jahres für die EG in Paris die Charta der KSZE, eine Tatsache, die als ein weiteres Zeichen für die Anerkennung der aktiven und führenden Rolle der EG in der KSZE steht. Mit dem Beitritt einiger EFTA-Staaten wird die Europäische Union eine bedeutende Rolle in der KSZE spielen, doch soll dies keine Monopolisierung der Zuständigkeiten zur Folge haben.

Eine permanente Herausforderung für die EG, aktiv zu agieren, besteht auch in der UN-Generalversammlung. Die Präsidentschaft handelt als treibende Kraft und die Kommission – obwohl eher in einer Außenseiterrolle – ist bedeutend bei Wirtschafts- und Finanzfragen. In den achtziger Jahren hat die EG teilweise eine führende Rolle eingenommen und die zwölf Mitgliedstaaten erzielten bei Wirtschaftsfragen eine hohe Kohärenz; bei Sicherheitsfragen dagegen wird eine entsprechende Kohärenz vermißt.

Europäische Union, NATO und WEU – ein ungleiches Dreieck

Um die Frage nach Komplementarität oder Konkurrenz zu klären, ist es hilfreich, die Europäische Union, NATO und WEU jeweils wechselseitig zu betrachten. Im Verhältnis zwischen WEU und Union finden sich im Vertragswerk von Maastricht vage Formulierungen als Ergebnis unterschiedlicher Interessenlagen. Uneinigkeit besteht darüber, ob die WEU weiterhin in selbständigem Verhältnis zur Union steht oder vielmehr ein integraler Bestandteil der Union wird.

Die Arbeitsbeziehungen zwischen der WEU und der Union stehen erst am Anfang, doch bereits in Abwesenheit einer Union hat sich die WEU eigenständig mit diplomatischen Fragen, wie beispielsweise der Rüstungskontrolle, beschäftigt. Die WEU ist an einer effizienten Arbeitsteilung in der Union interessiert. Die weitere Ausgestaltung der Verteidigungsidentität, die künftige Rolle der NATO und der Vereinigten Staaten sowie das Aufkommen neuer Bedrohungen, die in Westeuropa ein Überdenken der eigenen Verteidigungssouveränität fördern, werden darüber entscheiden, ob die WEU langfristig von der Union absorbiert wird. Eine mittelfristige Verschmelzung erscheint gegenwärtig wenig realistisch.

Artikel J.4 EUV schafft eine allgemeine Formulierung zum Verhältnis zwischen der Union und der NATO. Eine strukturelle Komplementarität ist erkennbar (die NATO für Sicherheitsfragen und die Union für Wirtschaftsfragen), doch kann eine Konkurrenz zur NATO nicht ausgeschlossen werden, wenn Sicherheit im weiteren Sinne definiert wird. Zur Gewährleistung der Sicherheit ihrer Mitglieder wird die Union auf absehbare Zeit von der NATO abhängig sein.

Mit Blick auf die Beziehung zwischen WEU und NATO muß gefragt werden, wie eine effiziente Zusammenarbeit zwischen WEU und Union, die Konkurrenz oder Duplizität vermeidet, gewährleistet werden kann. Die Anwendung eines Konzepts von sich ergänzenden und ineinandergreifenden Institutionen könnte hierzu beitragen, vorausgesetzt, die notwendige Bereitschaft ist bei allen WEU-Staaten ebenso wie den USA vorhanden. Ein regelmäßiger Informationsaustausch und engere Beziehungen zwischen den Generalsekretariaten ist entstanden, doch muß die Zusammenarbeit zwischen der Planungszelle der WEU und den Planern der NATO noch hergestellt werden. Die WEU könnte dann in Aktion treten, wenn die USA und die NATO nicht aktiv werden oder ein rein europäisches Vorgehen geplant ist. Bei all diesen Überlegungen darf aber nicht übersehen werden, daß die NATO über strukturelle Vorteile, wie beispielsweise bei Satelliten und der Luftüberwachung, verfügt. Die kritische Betrachtung der Realität kann idealtypische Szenarien in Frage stellen. Verständnisschwierigkeiten können auftreten, wenn WEU und NATO bei der gleichen Frage unterschiedliche Interessenlagen definieren und der Begriff „collective control of risks" unterschiedlich aufgefaßt wird. Wer definiert, was ein Risiko ist (und mit welcher Legitimation)? Welche Instrumente sind zur Risikokontrolle zu schaffen und welche strategischen und theoretischen Überlegungen

liegen zugrunde? Wie läßt sich eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik den Bürgern gegenüber legitimieren? Die NATO ist allein nicht in der Lage, die Risiken zu definieren, und die Meinungen divergieren deutlich, wenn der Nato, WEU und KSZE eine entsprechende Rolle zugeordnet werden soll. Präventive Diplomatie und politische Mechanismen zur Konfliktverhütung sollten trotz unterschiedlicher Standpunkte bei der Umsetzung der idealtypischen Szenarien stets von entscheidender Bedeutung bleiben.

Überwindung des tradierten Sicherheitsverhaltens?

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind mit der Jugoslawienkrise nicht in tradiertes nationales Verhalten zurückgefallen, sondern bemühen sich kontinuierlich im Rahmen von Verhandlungen um Lösungsvorschläge. Dieser Umstand kann Anlaß zu der Vermutung geben, eine kollektive Lernerfahrung der europäischen Staaten gegenüber früheren Fällen habe stattgefunden und die damit verbundene Überwindung eines tradierten Sicherheitsverhaltens könnte ein Hinweis auf eine Sicherheitsgemeinschaft sein. In dieser Verhaltensweise liegt eine Chance für die GASP, die auf ein Umfeld trifft, das nach Überwindung der Bipolarität durch massive Instabilität und zwischenstaatliche Kriege in Europa geprägt ist. Daneben steht die Gemeinschaft vor völlig neuen Problemen wie der Zunahme der Verelendung, dem Zerfall politischer Autorität oder dem Migrationsdruck. Die EG als eng verflochtenes System ist verletzbar; wenn Störungen eindringen, durchlaufen sie die gesamte Gemeinschaft und eine Öffnung des Systems nach außen kann die Verletzbarkeit erhöhen. Die Natur der Probleme, von denen die EG umgeben ist, wird durch nationalstaatliches Verhalten nicht zu erfassen sein. Ein Hegemon fehlt, doch ist die relative Bedeutung der EG für ein global vernetztes System, besonders unter ökonomischen Aspekten, sehr bedeutsam. Lösungsansätze für die anstehenden Probleme bleiben ohne das Mitwirken der Gemeinschaft undurchführbar und die Kosten für den Rückfall in nationalstaatliches Verhalten steigen. Gleichzeitig ist die Gemeinschaft durch die inneren Krisen ihrer Mitgliedstaaten geprägt und deshalb gegenwärtig kaum in der Lage, weitere Entwicklungsschritte zu unternehmen.

Reformbedarf

Die eingangs gestellte Frage nach der Stabilität der EPZ kann anhand einiger, aus der Entwicklung des Systems gewonnener Erkenntnisse generell positiv beantwortet werden. Spezifische nationale Interessen sprechen für ein Fortbestehen des Systems. So haben kleine Mitgliedstaaten bei der Artikulation ihrer Interessen an Bedeutung gewonnen und konnten die großen Mitgliedstaaten in die Pflicht nehmen, um einer Marginalisierung vorzubeugen. Einige Mitgliedstaaten (z. B. Spanien) konnten sich außerdem in ihrer Nationalitätsfindung bestärkt fühlen. Der Zuwachs an EPZ-Aktivitäten widerspricht einer Stagnation des Systems. Kein Mitgliedstaat hat die Funktion der Präsidentschaft mißbraucht und jedes Mitglied kann sich durch die Rolle der Präsidentschaft mittels der EPZ international stabilisieren. Neue Mitglieder der Gemeinschaft unterstützen die Stabilität der EPZ und des acquis; d. h. sie akzeptierten die zwischen den Mitgliedern der Gemeinschaft vereinbarte Politik. Wahrzunehmen ist die EPZ durch die ausgeweitete Binnenwirkung (communauté d'information) und Vertrauensbildung (communauté de vue). Als Handlungsgemeinschaft (communauté d'action) zeigen sich die Erfolge und Probleme der Zwölf. Für die EPZ konnten neue Instrumente entwickelt werden, deren Effektivität, wie sich am Beispiel der Bemühungen im Jugoslawienkonflikt zeigt, aber bei mangelnder Kooperation zwischen den Konfliktpartnern begrenzt bleibt.

Es wäre falsch, die EPZ als „Schönwettereinrichtung" zu bezeichnen, denn ihre rasche Reaktion auf Krisensituationen und die Außenperzeption, wonach Einigkeit der Zwölf relevant für Drittstaaten ist, verdeutlichten das Bemühen und die Notwendigkeit, eine europäische Außenpolitik zu schaffen, die politische Ziele mit EG-Politik verknüpft. Eine Disziplinierung der Mitglieder der EPZ ist erkennbar, doch bleibt die Wirkung der entsprechenden neuen Vertragsbestimmungen noch unklar. Für bislang schwache Partner in der EPZ, wie die Kommission und das Europäische Parlament, finden sich in dem Vertrags-

werk von Maastricht nunmehr feste Bestimmungen.

Wo besteht Reformbedarf und welche Veränderungen sind wichtig für die Zukunft? Mit der GASP beginnt für die Zwölf keine neue Zeitrechnung, sondern es handelt sich um die Fortführung bereits bestehender Regeln. Mit Blick auf die künftige Reformdiskussion sollten bereits für die Definition von gemeinsamer Politik Mehrheitsentscheidungen gefordert werden. Der dadurch ausgelöste Druck, gemeinsame Entscheidungen zu finden, ist für die außenpolitische Identitätsfindung einer Union wichtig, die an Glaubwürdigkeit verliert, wenn nur einige Staaten voranschreiten. Eine effiziente GASP hängt, bei einer erweiterten Gemeinschaft um so mehr, von einer funktionierenden Präsidentschaft ab. Es sollte darüber nachgedacht werden, ob im Zuge einer Reform der Präsidentschaft künftig jemand ernannt oder gewählt wird, der für die Union im außenpolitischen Bereich spricht. Richten sich die Blicke auf die Erweiterung der Gemeinschaft, so kann festgestellt werden, daß neue Mitglieder spezifische Sicherheitsinteressen in die Gemeinschaft einbringen (so beispielsweise Finnland mit Blick auf die Grenze mit Rußland), und es bestehen Zweifel an einer festeren Verbindung von WEU und Union. Die Neutralität möglicher neuer Mitglieder scheint weniger ein Problem zu sein, wie sich zwischenzeitlich bei der Debatte um Österreichs Neutralität zeigt. Einen Automatismus der Reformentwicklung gibt es nicht. Durch das Vertragswerk von Maastricht bekam die Diskussion um die EPZ/GASP eine neue Qualität. Die Entscheidung über notwendige Reformschritte liegt jedoch letztlich bei den Mitgliedstaaten.

Franco Algieri

Anmerkungen

1. Die Ergebnisse dieser Tagung werden 1993 von Elfriede Regelsberger als Konferenzband herausgegeben.
2. Vgl. u. a. Joseph M. Grieco, Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism, in: International Organization 3 (1988), S. 485–507.
3. Vgl. auch Heinrich Schneider, Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellung für die Europäische Einigung, Bonn 1986.
4. Vgl. u. a. Ernst B. Haas, The Uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950–1957, Stanford, Cal. 1958.
5. Vgl. u. a. Robert O. Keohane und Stanley Hoffmann, Conclusions: Community politics and institutional change, in: William Wallace (Hrsg.), The Dynamics of European Integration, London und New York 1990, S. 276–300.
6. Vgl. Wolfgang Wessels, Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 36–61.
7. Vgl. den Beitrag von Peter-Christian Müller-Graff in diesem Heft.

Kommunen auf dem Weg nach Europa

Mit dem 1991 auf den Weg gebrachten Vertragswerk von Maastricht über die Europäische Union und dem Inkrafttreten des EG-Binnenmarktes am 1. Januar 1993 ist der europäische Integrationsprozeß in eine neue entscheidende Phase getreten. Im Zuge der Vertiefung der Gemeinschaft beeinflussen dynamisch ausgerichtete EG-Rechtsetzungskompetenzen in zunehmendem Maße die Handlungsspielräume auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Während der Einfluß der Gemeinschaft auf die Kompetenzbereiche der Mitgliedstaaten und deren Regionen bereits häufig Gegenstand der Betrachtung war, wurden die Beziehungen der Kommunen zur supranationalen Ebene bislang kaum thematisiert.

Die vom Arbeitskreis Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Landeszentrale für politische Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen unter der Leitung von Professor Dr. Rudolf Hrbek veranstaltete interdisziplinäre Tagung trug dieser Tatsache Rechnung. Sie führte Vertreter aus Wissenschaft und Praxis im Europa-Institut in Bocholt zusammen mit dem Ziel, die Stellung der Kommunen im EG-Integrationsprozeß eingehend zu erörtern.

Kommunen im EG-Integrationsprozeß

In seiner Einführung in das Sachprogramm skizzierte *Rudolf Hrbek* zunächst die schrittweise Entwicklung der EG zur Europäischen Union. Er hob hervor, daß die im Zuge der Vertiefung erfolgte Aufgabenerweiterung der EG die Zahl der Akteure im Gemeinschaftsbildungsprozeß immer weiter erhöhe. Waren es in den 80er Jahren vor allem die deutschen Länder und in deren Gefolge die Regionen der EG-Mitgliedstaaten, die sich um ein Mehr an Mitentscheidungsmöglichkeiten auf supranationaler Ebene bemühten, ziehen in den 90er Jahren die Kommunen als durch EG-Politik direkt Betroffene nach.

„Auch die Kommunen spüren Europa." In einer Zeit wachsender Politikverdrossenheit und Unsicherheit gegenüber Brüssel müsse sich die Gemeinschaft im fortschreitenden Unionsbil-

Kommunale Ebene und EG-Integration

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Landeszentrale für politische Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen

Bocholt, 29. April – 1. Mai 1993

Wissenschaftliche Leitung:
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen

Kommunale Ebene und EG-Integration: Einführung in das Tagungsthema
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen

Auswirkungen von EG-Politik und EG-Binnenmarkt auf die kommunale Ebene: Das öffentliche Auftragswesen
Norbert Portz, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bonn

Kommunen als Vermittler zwischen Bürgern und Gemeinschaft
Dr. Angelika Poth-Mögele, Europabüro der Bayerischen Kommunen, Brüssel

Podiumsdiskussion: Der Ausschuß der Regionen – Zankapfel zwischen Ländern und Kommunen
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen (Diskussionsleitung), Dr. Wolfram Försterling, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Dr. Ralf-Peter von Ameln, Europabüro der Deutschen Kommunalen Selbstverwaltung, Brüssel

Die Auswirkungen der EG-Politik auf die Kommunen und die Aktivitäten des Europa-Büros der Deutschen Kommunalen Selbstverwaltung in Brüssel
Dr. Ralf-Peter von Ameln, Europabüro der Deutschen Kommunalen Selbstverwaltung, Brüssel

Europäische Tourismus-Politik und kommunale Belange
Ernst Giesen, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf

Die neue Strukturpolitik der EG und ihre Auswirkungen auf die Gemeinden
Dr. Egon Schoneweg, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Die kommunale Ebene im EG-Entscheidungssystem und die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union
Dr. Heinrich A. Hoffschulte, Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt

Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit: Das Beispiel EUREGIO
Roman Cebaus, EUREGIO-RAT, Gronau

Die Kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration – Aspekte nationaler und supranationaler Verfassungsentwicklung
Dr. Hermann-Josef Blanke, Universität zu Köln

Kommunale Wirtschaftsunternehmen im Binnenmarkt
Prof. Dr. Martin Seidel, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

dungsprozeß mehr um die Bürger kümmern. Denn: Der Integrationsprozeß brauche Akzeptanz und Legitimität; dies sei nicht ohne die Bürger zu erreichen. So gewinne die kommunale Ebene noch in einem anderen Zusammenhang an Bedeutung.

Kommunen und öffentliches Auftragswesen

Die Auswirkungen gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf die kommunale Ebene erläuterte *Norbert Portz* am Beispiel des öffentlichen Auftragswesens. Nach Angaben der EG entsprachen 1987 in den Mitgliedstaaten die öffentlichen Aufträge insgesamt etwa 15% des Bruttosozialprodukts, also ca. 1,1 Bill. DM. Die spezifische Bedeutung der öffentlichen Aufträge für einzelne Wirtschaftszweige, z. B. für die Bauindustrie, muß z. T. aber erheblich höher angesetzt werden. So sind allein für die Realisierung reiner Bauaufgaben in den alten Ländern der Bundesrepublik von Bund, Ländern und Gemeinden nach einer Schätzung auf der Grundlage des Zeitpunkts vor der Deutschen Vereinigung jährlich ca. 70 Mrd. DM ausgegeben worden. Von dieser Summe entfällt im Verhältnis Bund-Länder-Kommunen mit über 60 % der größte Teil der öffentlichen Aufträge auf den kommunalen Bereich. Städte, Gemeinden und Kreise sind damit die größten öffentlichen Auftraggeber. Von diesen Aufträgen werden allerdings nur diejenigen von den EG-Vergaberichtlinien betroffen, die dort festgelegte Schwellenwerte von 200.000 bis 5 Mio. ECU für den Baubereich überschreiten.

Europabüro der bayerischen Kommunen in Brüssel - eine Besonderheit

Angelika Poth-Mögele betonte die zunehmend wichtiger werdende Rolle der Kommunen als Ansprechpartner und Vermittler von EG-Politik bei den Bürgern. Sie behandelte das Thema unter den Punkten Identifikationsdefizit der Bürger mit der EG, mangelndes Profil der EG bei den Bürgern und notwendige Annäherung der Gemeinschaft an die Bürger. Sie führte das Identifikationsdefizit der Bürger auf ein von der EG selbst zu verantwortendes Informationsdefizit zurück. Nicht zuletzt das „Vertragskonstrukt" von Maastricht hätte zu sehr komplizierten Zusammenhängen geführt. Diesem Informationsdefizit auf kommunaler Ebene entgegenzuwirken, sieht Poth-Mögele daher als vorrangige Aufgabe des 1992 eingerichteten und bisher einzigen Europabüros der Kommunen in Brüssel an.

Zur Verwirklichung des bereits in den 80er Jahren konzipierten „Europas der Bürger" müsse außerdem ein europäisches Bewußtsein bei den Bürgern geschaffen werden. Nur dann wären Mehrheitsentscheidungen innerhalb der EG zumutbar und stießen bei den Bürgern auf Akzeptanz. Als Ansätze zu einer Realisierung dieser Ziele zitierte Poth-Mögele den in Art. A des Maastrichter Vertragswerks enthaltenen Wortlaut, demzufolge die Entscheidungen der Europäischen Union möglichst „bürgernah" getroffen werden sollen. Zudem verwies sie auf die mit Art. 8ff neu geschaffene Unionsbürgerschaft, das Subsidiaritätsprinzip in Art. 3b sowie den Ausschuß der Regionen.

Der Ausschuß der Regionen - ein „Zankapfel" zwischen Ländern und Kommunen?

Den Hintergrund zu dem in Art. 198a des Maastrichter Vertragswerks verankerten Ausschuß der Regionen bildet die Forderung der deutschen Länder sowie von Regionen anderer Mitgliedstaaten nach einer eigenständigen institutionellen Vertretung der Regionen auf EG-Ebene - eine Forderung, die gleich im ersten Anlauf zur Einrichtung dieses Gremiums mit zunächst allerdings nur beratenden Funktionen führte. Dem in Art. 198a enthaltenen Wortlaut zufolge werden im Ausschuß Repräsentanten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vertreten sein. Damit stellte sich in der Bundesrepublik Deutschland die Frage nach der Besetzung dieses neuen Gremiums: Sollen ihm nur Vertreter der Länder oder auch der Kommunen angehören? Dieser Frage war die Podiumsdiskussion gewidmet, bei der zwei Vertreter aus der politischen Praxis ihre unterschiedlichen Standpunkte darstellten.

In seinem Plädoyer für die Länder betonte *Wolfram Försterling*, der Ausschuß der Regionen sei von Anfang an für die dritte staatliche EG-Ebene, die der Länder, reserviert gewesen. Nach

innerdeutschem Verfassungsrecht stellen sie eine eigene staatliche Ebene dar und sind über den Bundesrat als überregionalem staatlichen Organ an der Gesetzgebung und Willensbildung des Bundes beteiligt. Da die Kommunen ungeachtet des Art. 28 Abs. 2 GG als Teile der jeweiligen Länder weder eine staatliche Ebene bilden noch über ein eigenes überörtliches Organ zur innerstaatlichen Mitwirkung verfügen, sollten sie auch keine Sitze im Ausschuß der Regionen beanspruchen. Die Besetzung des Ausschusses mit Repräsentanten lokaler Gebietskörperschaften sei nur für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vorgesehen, welche keine Regionen besitzen (z. B. Luxemburg). Lediglich in diesem Zusammenhang stoße die Forderung der Kommunen bei den Ländern auf politisches Verständnis. Vor dem Hintergrund einer dynamischen Weiterentwicklung des Ausschusses zu einem echten EG-Organ müsse die Besetzung hingegen nach innerstaatlichem Verfassungsrecht erfolgen. Denn nur durch hochrangige Repräsentanten im Ausschuß könne dessen künftige Durchsetzungsfähigkeit gewährleistet werden.

Gegenteiliger Auffassung war *Ralf-Peter von Ameln* als Anwalt der Kommunen. Er betonte, der Ausschuß der Regionen stelle keine zweite Kammer dar, und verwies auf dessen ausschließlich beratende Funktion. Gerade sie ermögliche eine Mischbesetzung mit Vertretern der Länder und der Kommunen.

Auch verwies er darauf, daß bei der Konzeption des Ausschusses der Regionen nicht an dessen exklusive Besetzung durch die Länder gedacht gewesen sei. So seien sie beispielsweise die einzigen subnationalen Akteure im Ausschuß, die eine eigene verfassungsrechtlich garantierte Staatsqualität aufweisen. Mit welchen vergleichbaren Akteuren aus den anderen Mitgliedstaaten wollten sie also in diesem Gremium Diskussionen führen und Entscheidungen treffen? Zusätzlich stellte von Ameln die Frage, ob nicht die gleichzeitige Mitwirkung der Länder sowohl im Ministerrat gemäß Art. 146 des Maastricht-Vertrages als auch deren Teilnahme am Ausschuß der Regionen ein „unzulässiges Insichgeschäft" darstelle. Er forderte deshalb die Aufteilung der Sitze zwischen Ländern und Kommunen.

Beide Plädoyers sahen für den Ausschuß der Regionen die Möglichkeit, zu einer zweiten Kammer avancieren zu können. Denn dieses Gremium stelle noch nicht die endgültige Form der Vertretung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften auf EG-Ebene dar. Gleichzeitig herrschte Einigkeit darüber, daß der Wirtschafts- und Sozialausschuß aufgrund seiner geringen Bedeutung auf EG-Ebene kein Modell für den Ausschuß der Regionen darstellt. Im Zusammenhang mit der Besetzung des Ausschusses auch durch die anderen Mitgliedstaaten sei es an der Zeit, über eine angemessene territoriale Gliederung der subnationalen Ebenen innerhalb der EG-Mitgliedstaaten nachzudenken. Interessante Entwicklungen sind daher zu erwarten.

Kommunen - Lobbyisten in Brüssel?

Die Auswirkungen der EG-Politik auf die Kommunen sowie die Vertretung kommunaler Belange auf supranationaler Ebene waren das Thema des zweiten Vortrages von *Ralf-Peter von Ameln.* Anknüpfend an die Ausführungen Poth-Mögeles zur Bedeutung der Anerkennung der Kommunen als eigenständige politische Akteure auf EG-Ebene bezeichnete von Ameln das Konzept eines „Europa der Bürger" beim derzeitigen Entwicklungsstand der Gemeinschaft als bloße „Worthülse", da die Verbindung zwischen der obersten (supranationalen) Ebene und der untersten (kommunalen) Ebene (noch) nicht funktioniere. Deshalb bestünde die Hauptaufgabe des Europabüros der Deutschen Kommunalen Selbstverwaltung in der gezielten Vertretung kommunaler Interessen in Brüssel, dem mit 3000 Interessenvertretern nach Washington zweitgrößten Lobbyplatz der Welt. Nach von Amelns Verständnis ist der Lobbyismus als durchaus positiv zu verstehen. Hier werde ein reger Informationsaustausch vor Ort, kein „money hunting" betrieben. Auch sei der Begriff im Gegensatz zu anderen EG-Mitgliedstaaten lediglich in der Bundesrepublik Deutschland negativ konnotiert. Im Zusammenhang mit dem für die Kommunen erschwerten Zugang zur supranationalen Ebene richtete sich von Amelns Kritik vor allem an die EG-Kommission. Ihr warf er angesichts der noch fehlenden Akzeptanz der Kommunen als eigenständige Akteure eine „Wagenburg-Mentalität" vor. In einer Zeit wachsender legislativer Dichte auch auf europäischer Ebene erhöhe sich im Gegenzug die

administrative Ausführungsdichte auf kommunaler Ebene. Kommunen als kompetente Ansprechpartner dürften nicht länger außen vor bleiben, da sie als Implementeure und Vermittler von Gemeinschaftspolitik direkt beim Bürger heute stärker denn je gefragt seien. Wenn die Anerkennung der Kommunen als Akteure auf supranationaler Ebene nicht realisiert werde, werde auch das „Europa der Bürger" keine Verwirklichung erfahren, denn ein „Europa der Bürger" sei zugleich ein „Europa der Kommunen". Zudem beklagte von Ameln das Informationsdefizit über EG-Angelegenheiten auf kommunaler Ebene. Ihm gelte es in Zukunft entgegenzuwirken.

Dem Vorwurf der „Wagenburg-Mentalität" hielt *Egon Schoneweg* als Vertreter der EG-Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) entgegen, daß die Kommission sehr wohl offen gegenüber den Kommunen sei. Dies sei nicht zuletzt 1988 durch den auf Beschluß der EG-Kommission eingerichteten Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften deutlich geworden.

Kommunalrelevante Politikbereiche am Beispiel der Europäischen Tourismus- und Strukturpolitik

Die Auswirkungen der Europäischen Tourismuspolitik auf den kommunalen Bereich waren das Thema des Vortrages von *Ernst Giesen*. Er hob zunächst die wirtschaftliche Bedeutung dieses Politikfeldes hervor: Mit ca. 6% aller EG-Arbeitsplätze und 5,5% des Bruttoinlandsproduktes der Gemeinschaft stellt der Tourismus Europas größten Industriezweig dar. Als Bestandteil der Wirtschaftspolitik berührt der Tourismus zusätzlich verschiedene andere Politikbereiche wie beispielsweise die Verkehrs- und Umweltpolitik und bedeutet politisch gesehen eine Querschnittsaufgabe. Diese enge Verzahnung des Tourismus, der bislang als eigenständiges Politikfeld noch keinen Eingang in die Gemeinschaftsverträge gefunden hat, erschwert die für die Kommunen als Projektantragsteller nötige Transparenz. Die Kommunen gelangen aufgrund des mangelhaften Informationsflusses aus Brüssel oft zu spät oder gar nicht an die notwendigen Informationen, beispielsweise zur Einhaltung von Terminen zur Antragstellung. Giesen forderte in diesem Zusammenhang eine Leitidee der Kommunen für den europäischen Tourismus. Das wäre z.B. durch die direkte Einflußnahme der Kommunen als europäischer Lobbyverband möglich. Eine Konzentration der Kräfte sei gefragt. Die deutsche Seite müsse der europäischen ein Gesamtkonzept, in dem umwelt-, wirtschafts- und verkehrspolitische Ansätze zusammenflössen, vorlegen, um kommunalen Akteuren die aktive Partizipation zu ermöglichen. Giesen verwies zudem auf die bestehende enge Verbindung des europäischen Tourismus mit der EG-Strukturpolitik. Vom Gesamthaushalt der EG von jährlich 64 Mrd. ECU würden zwar lediglich ca. 4,9 Mio. für den Tourismus ausgegeben, doch flössen zusätzliche Mittel aus den EG-Strukturfonds projektgebunden in den Tourismus-Bereich.

Aus der Sicht der EG-Kommission bezeichnete *Egon Schoneweg* die EG-Strukturpolitik als eines der wichtigsten Politikfelder der EG sowie als den kommunal relevantesten aller Politikbereiche. Flossen bis 1993 noch 67 Mrd. ECU allein in die Strukturpolitik, sollen diese für den Zeitraum von 1994 bis 1996 nochmals auf 155 Mrd. ECU aufgestockt werden. Schoneweg betonte, daß mit jeder Erweiterung der Gemeinschaft das Gefälle zwischen Zentrum und Peripherie zunehme. Deshalb wurde im Rahmen der Strukturfondsreform von 1988 die Förderkulisse der Gemeinschaft neu definiert und die Fördermaßnahmen auf wenige Ziele konzentriert. Innerhalb dieser vorhandenen Zielgebiete erarbeitet die EG-Kommission im Rahmen der Partnerschaft mit den betroffenen Regionen gemeinsame Förderkonzepte, welche im Anschluß in konkrete Fördermaßnahmen, die Operationellen Programme, münden. Probleme ergäben sich Schoneweg zufolge durch die äußerst heterogen ausgestaltete Regionalstruktur innerhalb der Gemeinschaft. Noch existiere keine europaweit einheitliche Definition des Begriffs „Region". Zudem verwies er darauf, daß letztendlich die Zentralregierungen in den einzelnen Mitgliedstaaten darüber entscheiden würden, wie weit die Partnerschaft mit der EG gefaßt werde. Die EG favorisiere dabei eine Öffnung gegenüber Regionen und Kommunen, stoße jedoch z. T. bei den Zentralregierungen (wie z. B. in Großbritannien) auf erhebliche Widerstände. Schoneweg hob hervor, daß innerhalb der EG-Regionalpolitik die Regionen zum ersten Mal als eigenständige Ak-

teure in ein EG-Politikfeld einbezogen wurden. Aus diesem Grunde bezeichnet er die EG-Regionalpolitik als das dezentralisierteste Politikfeld der EG. Auch unterstrich er, welche Bedeutung die EG-Kommission dem Partnerschaftsprinzip zuschreibe und daß sie dieses nach Möglichkeit ausweiten wolle. Laut Gemeinschaftsvertrag wäre eine solche Ausweitung auch auf den Bereich der Kommunen möglich, ist aber de facto bis heute nicht erfolgt. Die EG geht demnach bislang allenfalls von drei politischen Ebenen aus.

Kommunen - die vierte Ebene

Ganz anders beurteilte dies *Heinrich A. Hoffschulte.* Als Vertreter der Kommunen spricht er von vier vorhandenen Ebenen, schränkt jedoch ein, daß diese vierte Ebene in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt ist. Hoffschulte betonte, daß von den 286 Rechtsetzungen des Weißbuchs zur Verwirklichung des EG-Binnenmarktes 120 die kommunale Ebene betrafen. Es sei demnach an der Zeit, auch dieser Ebene im europäischen Kontext einen angemessenen Platz einzuräumen. In diesem Zusammenhang plädierte er für eine Ergänzung des in Art. 3b des Vertrags über die Europäische Union enthaltenen Subsidiaritätsprinzips um den Wortlaut: „(...) dies gilt auch im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft einerseits und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften andererseits." So würde auch den völlig unterschiedlichen Vorstellungen in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen. Hoffschulte forderte zusätzlich die Verankerung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung in einer Europäischen Verfassung. Nur durch eine rechtliche Fixierung könne dieses Prinzip auf Dauer gewährleistet werden.

Wie auf der vierten Ebene Kommunen eigenständige grenzüberschreitende Aktivitäten entwickeln, stellte *Roman Cebaus* am Beispiel der EUREGIO dar, einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft im deutsch-niederländischen Grenzgebiet zwischen Rhein, Ems und Ijssel. Erste Ansätze dieser Kooperationsform waren bereits Ende der 50er Jahre zu verzeichnen, als wirtschaftliche, arbeitsmarktliche und infrastrukturelle Schwächen zu einer zielgerichteten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der Grenzregion führten. Heute umfaßt die EUREGIO rund 110 Gemeinden, Städte und Kreise in der Bundesrepublik Deutschland und im Königreich der Niederlande, in denen ca. 2 Mio. Menschen auf einer Gesamtfläche leben, die fast doppelt so groß ist wie der EG-Mitgliedstaat Luxemburg.

Cebaus hob zudem die Zusammenarbeit auf politischer Ebene hervor: So wurde bereits 1978 der EUREGIO-Rat als erste grenzüberschreitende kommunale und parlamentarische Versammlung auf regionaler Ebene in Europa gebildet. Die Befugnisse dieses gemeinsamen Beratungs- und Koordinationsorgans für Grundsatzfragen seien vergleichbar denen des Europäischen Parlaments. Um für die Bürger der Grenzregion echte Partizipationsmöglichkeiten auch auf politischer Ebene zu schaffen, müsse jedoch die Direktwahl des EUREGIO-Rates durchgesetzt werden. Hier bestünde demokratischer Nachholbedarf.

Kommunale Selbstverwaltung in Europa - noch auf schmalem Grat

Hermann-Josef Blanke stellte die Frage nach der Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in einer Europäischen Union aus nationaler verfassungsrechtlicher und aus europarechtlicher Sicht. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (EKC) vom 1. 9. 1988 bewertete er dabei als ein nur schwaches Standbein der Kommunen, da sie als Konvention des Europarates nur eingeschränkt als Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung betrachtet werden kann und bisher nicht einmal von allen 12 Mitgliedstaaten der EG unterzeichnet wurde. Er stellte die Möglichkeit des Bundes dar, durch Art. 24 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 GG n. F. durch die Übertragung von Hoheitsrechten auch in das national-verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht einzugreifen und kam zum Schluß, daß das EG-Recht dann die Garantie des Art. 28 GG überspiele. Blanke beleuchtete weiter die nationale verfassungsrechtliche Rechtsordnung und resümierte, daß insbesondere im Hinblick auf Art. 24 und eine fehlende „Ewigkeitsgarantie" in Art. 79 Abs. 2 und 3 sich keine Gewährlei-

stungspflicht des Bundes gegenüber den Kommunen dafür ergäbe, daß diesen entsprechende Rechte direkt gegenüber der EG eingeräumt würden. Eine solche Pflicht könne man eher als Bemühenspflicht des Bundes beschreiben. Aus europarechtlicher Sicht untersuchte er das im EG-Vertrag verankerte Demokratieprinzip, das Prinzip der Gemeinschaftstreue aus Art. 5 EWG-Vertrag, sowie die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und das neu einzufügende Subsidiaritätsprinzip in Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag n. F. darauf, ob hier den Kommunen eigenständige Rechte gegenüber der EG eingeräumt würden. Er kam zum Ergebnis, daß dies nicht der Fall ist und auch kein allgemeiner Rechtsgrundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in den Verträgen enthalten ist. Blanke sieht aktuell einen Wettbewerb, in den die Kommunen mit den Ländern um die Besetzung der Regionalstufe der EG eingetreten seien und meint, daß ihre Beteiligung insbesondere durch die Einbringung spezifisch regionaler/lokaler Interessen und ihre Beteiligung bei distributiven Programmen notwendig seien. Im Hinblick auf eine zukünftige Europäische Verfassung hält er als einen ersten Schritt die Unterzeichnung der EKC durch die Gesamt-EG für wünschenswert sowie eine Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in einer solchen künftigen Verfassung.

EG-Binnenmarkt und kommunale Wirtschaftsunternehmen

Im letzten Tagungsbeitrag behandelte *Martin Seidel* die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die kommunalen Wirtschaftsunternehmen. Er unterschied dabei zwei Arten von Auswirkungen: Zum einen rechtliche Vorgaben, die bereits seit Gründung der EG im Jahre 1958 als unmittelbar geltendes Recht die Struktur der öffentlichen Wirtschaft beeinflussen und zum anderen von der Politikgestaltung der Gemeinschaft ausgehende direkte Einflüsse.

So habe die Errichtung und Sicherung eines Gemeinsamen Marktes, der neben der Verwirklichung der grenzüberschreitenden Freiheit des Waren- und Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs eine Kartell- und Fusionsaufsicht, eine Subventionsaufsicht sowie die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und damit der kommunalen Wirtschaftsunternehmen geschaffen. Der 1993 in Kraft getretene Binnenmarkt entfalte dabei seine Wirkung zu Lasten der kommunalen Wirtschaftsförderung bereits jetzt. Dies gelte insbesondere hinsichtlich des EG-Beihilfenaufsichtsrechts gemäß Art. 92ff EWG-Vertrag. Die Anwendung der Wettbewerbs- und der Beihilfenaufsicht führe in den Bereichen, in denen öffentliche Unternehmen mit privaten konkurrieren, zu einer Gleichstellung im Wettbewerb, da alle wirtschaftlich relevanten Maßnahmen einem Konsultations- und Genehmigungsverfahren der EG unterliegen. Als Beispiel nannte Seidel in diesem Zusammenhang Sparkassen und sonstige öffentliche Kreditinstitute, die als Folge ihrer Einbindung in die Wettbewerbs- und Beihilfenaufsicht einem Anpassungsprozeß ausgesetzt seien. So werde für sie durch den Vertrag von Maastricht als Ausgleich allerdings kein privilegierter Zugang zu den Kapitalmärkten geschaffen.

Ausblick

Im Verlauf der Tagung wurde die noch fehlende rechtliche wie politische Anerkennung der Kommunen auf europäischer Ebene sowie deren Bemühungen um ihre Akzeptanz als eigenständige politische Akteure bei der Behandlung von EG-Angelegenheiten sowohl auf nationaler als auch auf EG-Ebene deutlich. Kommunen dürften im fortschreitenden Prozeß der Bildung einer Europäischen Union nicht länger vernachlässigt oder unterschätzt werden – so die einhellige Meinung –, da durch sie bei den Bürgern ein europäisches Bewußtsein geschaffen werden könne. Ob ein Mehr an politischer Akzeptanz durch eine mögliche Beteiligung am neu einzurichtenden Ausschuß der Regionen zu erreichen sei, bleibe abzuwarten. Ein erster Schritt wäre jedoch getan. Nun sei es an der Zeit, die Punkte Besetzung des Ausschusses mit regionalen und lokalen Repräsentanten aller EG-Mitgliedstaaten sowie eine im Zuge des fortschreitenden Integrationsprozesses angemessene Gliederung der subnationalen Ebenen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten eingehend zu reflektieren.

Silvia Raich

Die Aktion Jean Monnet – eine Erfolgsbilanz

Die Aktion Jean Monnet ist eine Initiative der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Unterstützung von Hochschulen bei der Entwicklung von Lehre und Forschung im Bereich der europäischen Integration.

Ziele und Anlage des Programms

Sie beruht auf einem Vorschlag des Liaison-Komitees der Europäischen Hochschulrektorenkonferenz, der von der EG-Kommission aufgegriffen und in den Jahren 1990/91 bis 1992/93 durchgeführt wurde. Die Aktion sollte die Hochschulen in allen EG-Mitgliedstaaten dazu veranlassen, die europäische Thematik in ihr Lehrangebot aufzunehmen und auf Dauer zu fördern und auszubauen. Ziel war es, an jeder Hochschule mindestens ein Lehrveranstaltungsangebot zu europäischen Fragen einzurichten, um den Studierenden entgegenzukommen, die an den Hochschulmobilitätsprogrammen nicht teilnehmen können (vgl. auch: Amtsblatt der EG Nr. C 308 vom 7.12.1989, S. 13f.).

In den drei Jahren ihrer Laufzeit war die Aktion mit insgesamt 6,4 Mio ECU ausgestattet. Die Fördermittel wurden als Kofinanzierung von Europa-Lehrstühlen, Vorlesungen und ständigen Seminaren, curricularen Modulen und Forschungsvorhaben in Kombination mit den Lehrstühlen vergeben. Bezuschußt wurden entsprechende Aktivitäten in Forschung und Lehre in den Fächern Jura, Ökonomie, Politik- und Sozialwissenschaften und Geschichte. Auch einige interdisziplinäre Vorhaben wurden gefördert. Eine Fortführung der Aktion Jean Monnet ist ab dem akademischen Jahr 1994/95 geplant. Das Prinzip der Kofinanzierung bedeutete, daß interessierte Hochschulen sich nur dann um die Förderung eines Lehrstuhls, Seminars oder Moduls bewerben konnten, wenn sie in der Lage waren, einen gewissen Anteil (in der Regel 20 Prozent) der notwendigen Finanzierung selbst aufzubringen und sich dazu verpflichteten, nach Ablauf der höchstens dreijährigen Förderung die eigenständige Weiterfinanzierung der jeweiligen Aktivitäten für mindestens weitere vier Jahre zu übernehmen. Antragsberechtigt waren in der Bundesrepublik Deutschland alle Hochschulen und Fachhochschulen. Diese mußten vor Antragstellung in Verhandlung mit ihrem zuständigen Landesminister sicherstellen, daß die mit der Förderung verbundenen personellen und finanziellen Verpflichtungen auch eingelöst werden konnten.

Die einzelnen Fördermaßnahmen

Die Europa-Lehrstühle bildeten die übergeordnete Kategorie von Fördermaßnahmen innerhalb der Aktion Jean Monnet. Unterstützt wurde die Einrichtung voll ausgestatteter Lehrstühle, zum Teil gab es auch Beihilfen zu damit verbundenen Forschungsvorhaben. Die Zuschüsse wurden nach den in jedem EG-Mitgliedstaat anfallenden realen Kosten berechnet, betrugen jedoch maximal 75000 ECU für die dreijährige Höchstförderungsdauer. In der Bundesrepublik Deutschland wurden von 1990/91 bis 1992/93 insgesamt 23 Europa-Lehrstühle (von 136 EG-weit) gefördert, die meisten davon im Fach Jura (9), gefolgt von Ökonomie und Geschichte (je 6). Ein solcher Lehrstuhl sollte sich ausschließlich der Thematik der europäischen Integration widmen und die Lehrstuhlinhaber und -inhaberinnen sollten auf diese Thematik innerhalb ihres Fachgebietes spezialisiert sein. Zu den Aufgaben gehörten Lehrangebote im Rahmen des Kern- oder Pflichtbereichs im Grund- und Hauptstudium sowie Forschungskolloquien für Postgraduierte.

Die ständigen Vorlesungen oder Seminare zu europäischen Themen wurden für die Dauer von höchstens drei akademischen Jahren bezuschußt und sollten einen Mindestumfang von 1,5 Semesterwochenstunden haben. Sie wurden mit maximal 5000 ECU pro akademischem Jahr gefördert. In der Bundesrepublik wurden insgesamt 36 Seminare (von 302 EG-weit) eingerichtet, die meisten davon in Ökonomie (12), gefolgt von Jura und Geschichte (je 7). Vorrangig wurden Lehrangebote gefördert, die zum Pflichtkanon bzw. zum Grundstudium gehörten und von Leh-

renden angeboten werden konnten, die sich in ihrer Disziplin auf die europäische Thematik spezialisiert hatten. Zum Teil fanden auch Vorschläge Berücksichtigung, die von mehreren Lehrenden angeboten wurden und interdisziplinär strukturiert waren.

Unter Europa-Modulen wurden im Rahmen der Aktion Jean Monnet Lehrangebote von mindestens 30 Unterrichtsstunden innerhalb eines Seminars verstanden, das auch für Studierende anderer Fachrichtungen als der vorrangig geförderten geeignet war. Die Module wurden hauptsächlich für Studierende des Grundstudiums und in der postgradualen Phase angeboten und von Lehrenden durchgeführt, die interdisziplinäre Ansätze verfolgten. Von den insgesamt 165 europaweit geförderten Modulen wurden in der Bundesrepublik 19 durchgeführt, die meisten davon in Ökonomie (8). Im Unterschied zu den Lehrstühlen und Seminaren wurden die Module nur für höchstens ein Jahr und mit maximal 5000 ECU bezuschußt.

Die Forschungsbeihilfen hatten eher einen symbolischen Wert und wurden ausschließlich für Vorhaben im Rahmen der Europa-Lehrstühle vergeben. Die Beihilfen bestanden in einem einmaligen Betrag von höchstens 5000 ECU. An deutsche Hochschulen wurden fünf von insgesamt 43 Beihilfen europaweit vergeben, davon waren zwei Vorhaben interdisziplinär und die übrigen drei je einem Europa-Lehrstuhl in den Fächern Jura, Ökonomie und Geschichte zugeordnet. Diese Unterstützung sollte dem Ausbau von Forschungskapazitäten zu europäischen Themen dienen und beitragen zu gegebenenfalls erforderlichen Erstinvestitionen für den Aufbau von Forschungskapazitäten, zur Stärkung bereits vorhandener Forschungsstrukturen oder zur Verbindung von Forschung und Lehre in einem interdisziplinären, interuniversitären oder übernationalen Rahmen. Fördermittel im Rahmen der Aktion Jean Monnet erhielten insgesamt 29 deutsche Universitäten (einschließlich Hochschulen, Gesamthochschulen, Technische Universitäten) aus den alten und sieben Universitäten aus den neuen Bundesländern; außerdem zehn Fachhochschulen aus den alten Bundesländern.

Förderungsvoraussetzungen und Auswahlverfahren

Im Rahmen der dreijährigen Laufzeit der Aktion Jean Monnet wurden die Förderungsvoraussetzungen und Auswahlkriterien in einem jährlich neu erscheinenden Vademecum bekanntgegeben. Das Vademecum enthielt auch die Antragsformulare und konnte bei der Generaldirektion X der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Rektorenkonferenz, der deutschen Hochschulrektorenkonferenz sowie beim Arbeitskreis Europäische Integration angefordert werden. Nach den ersten Interessenbekundungen wurden die Unterlagen für die jährliche Antragsrunde den Hochschulen zum Teil automatisch zugeschickt. Grundsätzlich galt, daß nur Hochschulen antragsberechtigt waren und der Antrag vom Präsidenten oder Rektor der jeweiligen Hochschule bei der Kommission eingereicht werden mußte. Den Hochschulen blieb die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten für die Lehrstühle, Seminare und Module selbst überlassen, doch mußten die Anträge ad personam gestellt werden. Voraussetzung war außerdem die Verpflichtung der antragstellenden Hochschule, einen Teil der anfallenden Kosten während des Förderzeitraums zu übernehmen sowie die selbständige Weiterfinanzierung der Europa-Lehrstühle um weitere vier Jahre nach Ablauf der Förderung. Komplementärmittel fielen damit in mehrfacher Hinsicht an:

- Arbeitgeberbeiträge im Rahmen der Sozialversicherung für die Lehrenden;
- Kofinanzierung von mindestens 20 Prozent der Kosten aller Aktivitäten;
- Einrichtung von Planstellen für die Europa-Lehrstühle;
- Weiterfinanzierung der Lehrstühle für mindestens vier Jahre nach Ablauf der Förderung;
- Bereitstellung einer Infrastruktur seitens der Hochschulen (Räume, Geräte, Ausstattung etc.) für die Durchführung der geförderten Aktivitäten.

Je nach Verfahren fielen unterschiedlich hohe Kosten für die Einrichtung eines Europa-Lehrstuhls an. Die Höhe der erforderlichen Mittel,

die von der Hochschule bereitzustellen waren, war z. B. davon abhängig, ob der Inhaber eines bestehenden Lehrstuhls für Internationales Recht sich im Rahmen der durch die Aktion Jean Monnet gebotenen Möglichkeiten auf Europäisches Recht spezialisierte oder ob im Fach Geschichte ein völlig neuer Lehrstuhl eingerichtet wurde. Die Anträge waren in englischer oder französischer Sprache einzureichen und wurden nach folgenden Kriterien begutachtet und ausgewählt:

- die vorgeschlagene Aktivität (Lehrstuhl, Seminar, Modul) mußte sich auf die Problematik der europäischen Integration beziehen;
- es mußte sich um eine neue Initiative an der Hochschule handeln;
- die Angebote sollten sich vorrangig an Studierende des Grund- und Hauptstudiums richten;
- hohe akademische Qualität der vorgeschlagenen Lehrprogramme bzw. Veranstaltungen.

Bei der Auswahl der eingegangenen Anträge wurde die Kommission von einer international zusammengesetzten Jury, dem Europäischen Hochschulrat für die Aktion Jean Monnet, unterstützt. Diese Jury bestand aus insgesamt neun Personen: Vertreter des Liaison-Komitees der Europäischen Hochschulrektorenkonferenz, Vertreter des Dachverbandes der nationalen Hochschulvereinigungen ECSA-Europe (European Community Studies Association-Europe), dem u. a. auch der Arbeitskreis Europäische Integration in Bonn angehört, sowie dem Leiter des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz. Hinzu kam ein von diesen Personen gewählter Präsident, der den Vorsitz übernahm. Der Europäische Hochschulrat für die Aktion Jean Monnet begutachtete die Anträge im Hinblick auf ihre akademische Qualität und legte der Kommission einen Verteilungsvorschlag vor. Wurde in den ersten beiden Jahren der Laufzeit der Aktion auf eine möglichst breite Streuung der geförderten Aktivitäten über alle EG-Mitgliedstaaten und Regionen geachtet, so konzentrierte man die Auswahl im letzten Jahr eher auf die Verstärkung bereits bestehender und besonders erfolgreicher Aktivitäten. Die Anträge der Hochschulen eines EG-Mitgliedstaates werden in der Regel – nicht alle Mitgliedstaaten sind im Hochschulrat vertreten – von einem Mitglied des Hochschulrates aus demselben Mitgliedstaat begutachtet. In einem zweiten Durchgang werden die Ergebnisse dieser Begutachtung untereinander ausgetauscht. Bei Unsicherheiten und Zweifeln wird ein Antrag von allen Mitgliedern des Hochschulrates begutachtet. Die Empfehlungen des Hochschulrates an die Kommission, die die endgültige Förderungsentscheidung trifft, beziehen sich nicht nur auf die Förderungsentscheidung, sondern enthalten auch Vorschläge zur Förderhöhe. Gemeinsam wird über die Verteilung bzw. Streuung der Aktivitäten über alle Mitgliedstaaten entsprechend den Auswahlkriterien beraten.

Alle Nutznießer einer Jean-Monnet-Förderung müssen einmal jährlich einen Sachbericht über die durchgeführten Aktivitäten und einen Nachweis über die Mittelverwendung erstellen, der vom Präsidenten oder Rektor der jeweiligen Hochschule zu unterschreiben und bei der Kommission einzureichen ist. Die Sachberichte können vom Europäischen Hochschulrat für die Aktion Jean Monnet eingesehen werden und dienen als Grundlage der Entscheidung über die Weiterförderung und Auszahlung der Fördermittel für ein weiteres Jahr. Da die Weiterfinanzierung der Aktivitäten durch die Hochschulen nach Ablauf der Förderzeit Bestandteil des Fördervertrags ist, erwartet die Kommission für diesen Zeitraum ebenfalls jährliche Sachberichte.

Zukünftige Perspektiven der Aktion Jean Monnet

Da die letzte Auswahlrunde der Aktion Jean Monnet Anfang 1992 durchgeführt wurde und derzeit keine weiteren Antragsrunden stattfinden, liegt ein Schwerpunkt der Aktivitäten in der Netzwerkbildung der Inhaber und Inhaberinnen der Europa-Lehrstühle. Diese treffen sich in unregelmäßigen Abständen zu Konferenzen mit allgemeiner und fachspezifischer Thematik. Diese Konferenzen werden von der Kommission der EG finanziell unterstützt, wenn auch nicht voll getragen. Dabei gehen die Initiativen zu solchen Treffen von den Lehrstuhlinhabern und -inhaberinnen selbst aus. Sehr aktiv sind bisher insbesondere die Ökonomen, die ein größeres mehrbändiges Publikationsprojekt zu Fragen

der europäischen Wirtschaftsunion begonnen haben. Für die geplante Fortführung des Programms ab dem akademischen Jahr 1994/95 wird sicherlich zu überlegen sein, ob das Ziel der Aktion Jean Monnet, an allen Hochschulen aller EG-Mitgliedstaaten das Angebot wenigstens einer Lehrveranstaltung zur europäischen Thematik zu initiieren, mit der Größenordnung des bisherigen Budgets erreicht werden kann.

Sicherlich hat die Aktion Jean Monnet in ihrer ersten Phase eine Reihe wichtiger Anstöße gegeben. An den deutschen Hochschulen war die Einrichtung eines Jean-Monnet-Lehrstuhls mit einem gewissen Prestige verbunden, das zusätzlich einen Anreiz ausübte. Doch ist es nicht allen Hochschulen gelungen, mit den Wissenschaftsministerien ihres jeweiligen Bundeslandes die erforderlichen Weiterfinanzierungsgarantien auszuhandeln. Auch in Italien gab es zunächst Schwierigkeiten, weil die Finanzierung bzw. Teilfinanzierung von Lehrstühlen mit Geldern von dritter Seite gesetzlich verboten war. Erst nach intensiver Lobby-Arbeit und Protesten seitens der Hochschulen konnte eine Gesetzesänderung erreicht werden. Für eine Neuauflage der Aktion Jean Monnet könnten über das dem deutschen Hochschulsystem eher fremde Mittel der Module sicherlich stärkere Synergieeffekte mit den Mobilitätsprogrammen ERASMUS und LINGUA (Aktion II) sowie eine größere Wirkung des ECTS (European Credit Transfer System) erreicht werden. Darüber hinaus lassen sich die Studienordnungen in den einbezogenen Fächern mit dieser Form ergänzen, bereichern oder gar reformieren.

Insgesamt hätte die Beteiligung bundesdeutscher Hochschulen an der Aktion Jean Monnet besser sein können. Bei der Anzahl der bewilligten Aktivitäten lag die Bundesrepublik Deutschland nach Frankreich, Großbritannien und Italien an vierter Stelle. Deutlich gemacht wurde seitens der Kommission jedoch auch, daß im Vergleich zu den anderen EG-Mitgliedstaaten bei der Finanzierung eines Lehrstuhls in der Bundesrepublik Deutschland die höchsten Kosten anfallen.

Barbara M. Kehm

Ansprechpartner

Weitere Informationen über die Aktion Jean Monnet, insbesondere im Hinblick auf ihre Fortführung, sind erhältlich bei:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Generaldirektion X, Büro Jean Monnet
Frau Lastenouse
120, Rue de Trèves
B-1049 Brüssel

Europäischer Hochschulrat für die Aktion Jean Monnet
c/o Liaison-Komitee der Europäischen Hochschulrektorenkonferenz
51, Rue de la Concorde
B-1050 Brüssel

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION E.V. (AEI)

Der 1969 gegründete AEI ist eine interdisziplinäre wissenschaftliche Vereinigung, die sich mit Fragen der Europäischen Integration und der EG-Entwicklung beschäftigt. Mitglieder sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von Forschungsinstitutionen und Angehörige verschiedenster Behörden und Organisationen, deren Arbeitsschwerpunkt auf dem Gebiet der EG-Integration liegt. Der AEI gehört der European Community Studies Association (ECSA-Europe) an und wird von der EG-Kommission gefördert.

Der AEI hat sich zum Ziel gesetzt,

- Informationen über aktuelle und grundsätzliche Fragen der Europäischen Integration sowie über Maßnahmen der EG-Kommission im Hochschulbereich zu vermitteln,
- Anregungen für Forschung und Lehre auf dem Gebiet der EG-Integration zu geben,
- die Kommunikation zu EG-Fragen zwischen Wissenschaft und Praxis zu fördern,
- zur Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Hochschulvereinigungen, den Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen der EG-Mitgliedstaaten beizutragen.

Zu den Aktivitäten des AEI gehören

- die Veranstaltung von 6–8 wissenschaftlichen Tagungen pro Jahr zu Fragen der Europäischen Integration,
- die Herausgabe folgender Publikationen:
  - Schriftenreihe des AEI (bisher 34 Titel)
  - Auswahlbibliographie „Europäische Integration" (zweimal jährlich)
  - Vierteljahreszeitschrift „Integration" (in Zusammenarbeit mit dem Institut für Europäische Politik), enthält die Mitteilungen des AEI.

INTEGRATION
Herausgegeben von Prof. Dr. Heinrich Schneider

Redaktion
Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; 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-53115 Bonn.

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.

© INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
ISSN 0720-5120

Barbara Lippert, Dirk Günther, Rosalind Stevens-Ströhmann, Grit Viertel, Stephen Woolcock:

Die EG und die neuen Bundesländer. Eine Erfolgsgeschichte von kurzer Dauer?

Band 7 der Reihe „Analysen zur Europapolitik" des Instituts für Europäische Politik, Bonn, in Zusammenarbeit mit dem Royal Institute of International Affairs, London

Die Folgekosten und -probleme der deutschen Einheit sowie die Diskussion um die weitere Entwicklung der europäischen Einigung stehen im Brennpunkt der politischen Debatten in Deutschland und EG-Europa. Rund drei Jahre nach dem Fall der Mauer wird mit dieser Studie eine vorläufige Bilanz der deutschen Einigung und ihrer Wechselwirkungen mit dem europäischen Integrationsprozeß aus einer deutsch-britischen Perspektive vorgestellt.

Die politikbegleitende Studie richtet sich an Fachkreise aus Wissenschaft, Politik, Administration und Verbänden sowie an der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft und Deutschland interessierte Kreise.

1993, 304 Seiten, broschiert,
Ladenpreis 35.00 DM
ISBN 3-7713-0439-3

EUROPA UNION VERLAG
Europa-Zentrum · Postfach 1529 · 53005 Bonn

ISSN 0720-5120