17. Jg./Januar '94

Z 7626 F

integration

1/94

Jahresregister 1993 in der Mitte des Heftes

Werner Kaufmann-Bühler
Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil: Möglichkeiten und Hemmnisse

Heinz-Jürgen Axt
Griechenlands Präsidentschaft in der Europäischen Union: Neue Initiativen für den Balkan?

András Inotai
Die regionale Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten: Mehr Wettbewerb als Kooperation?

Norbert Walter
Der Kollaps des EWS – Konsequenzen für den Maastricht-Prozeß

Arbeitskreis Europäische Integration
Bürger und Europäische Union: Eine interdisziplinäre Debatte

Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik – ein dynamischer, aber unerforschter Politikbereich

Das TEMPUS-Programm: Erfolge und Defizite

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

INHALT

Werner Kaufmann-Bühler
Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil: Möglichkeiten und Hemmnisse 1

Heinz-Jürgen Axt
Griechenlands Präsidentschaft in der Europäischen Union:
Neue Initiativen für den Balkan? 12

András Inotai
Die regionale Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten: Mehr Wettbewerb als Kooperation? . 21

Forum
Norbert Walter
Der Kollaps des EWS – Konsequenzen für den Maastricht-Prozeß 30

Forschungsbericht
Dietrich Rometsch
Das Europäische Parlament in der wissenschaftlichen Literatur 34

Literatur
Melanie Piepenschneider
Europa kurz und bündig – Nachschlagewerke zur europäischen Einigung 40

Arbeitskreis Europäische Integration
Ursula Göth und Christian Roth
Bürger und Europäische Union: Eine interdisziplinäre Debatte 43

Philip Myers
Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik – ein dynamischer, aber unerforschter
Politikbereich 49

Barbara M. Kehm
Das TEMPUS-Programm: Erfolge und Defizite 55

Die Tagungsplanung des AEI für 1994 60

Jahresregister „integration" 16. Jahrgang 1993

AUTORINNEN UND AUTOREN

PD Dr. Heinz-Jürgen Axt
Privatdozent für Soziologie an der Technischen Universität Berlin und externer Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen

Ursula Göth M. A.
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Dr. András Inotai
Direktor des Instituts für Weltwirtschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, Budapest

Dr. Werner Kaufmann-Bühler
Leiter der Unterabteilung für Grundsatzfragen der Europapolitik im Auswärtigen Amt, Bonn

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

Philip Myers, B.A. M.A., M.A
Assistent (Politik) am Europa-Kolleg, Brügge

Dr. Melanie Piepenschneider
Abteilungsleiterin Europaforschung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin

Dietrich Rometsch, Dipl.-Pol.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Europäische Politik, Bonn

Christian Roth, M.A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Prof. Dr. Norbert Walter
Geschäftsführer der Deutsche Bank Research, Chefvolkswirt der Deutsche Bank Gruppe, Frankfurt a. M.

Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil: Möglichkeiten und Hemmnisse

Werner Kaufmann-Bühler*

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Maastricht bietet der deutschen Europapolitik die notwendigen Entwicklungsmöglichkeiten und Freiräume.[1] Es bestätigt und ermutigt zugleich. Bei weitem überwiegen die Entwicklungsmöglichkeiten gegenüber den Hemmnissen, die von dem Urteil vielerorts erwartet wurden und die von interessierter Seite hineininterpretiert werden. Einem möglichen Mißverständnis wäre entgegenzutreten, das man aus dem Begriffspaar „Möglichkeiten und Hemmnisse" folgern könnte. Es ist nicht so, daß die Möglichkeiten im politischen Raum liegen und die Hemmnisse im rechtlichen Raum zu verzeichnen wären.

Es scheint mir heute eher das Gegenteil der Fall zu sein. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts richtet keine wesentlichen Schranken für die deutsche Integrationspolitik auf. Es hat den Vertrag von Maastricht ohne Einschränkung als grundgesetzkonform beurteilt, und es hat weitere Integrationsfortschritte über den Vertrag von Maastricht hinaus, im Wege der Vertragsänderung, sei es der formellen, sei es der vereinfachten Vertragsänderung, als zulässig bezeichnet.

Deutsche Europapolitik war und ist Politik im Sinne gemeinsamer Bewältigung von Aufgaben, die die Kräfte der einzelnen Mitgliedstaaten übersteigen, in eigens hierfür geschaffenen Institutionen auf der Grundlage der Übertragung nationaler Hoheitsbefugnisse auf die europäische Ebene. Deutsche Europapolitik wird sich aber künftig stärker an rechtlichen Kategorien messen lassen müssen, als das vielleicht bisher der Fall war. Dies ist nicht nur eine Folge der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts über den Vertrag von Maastricht. Die zunehmende Verrechtlichung der Politik ist vielmehr ein allgemeines Phänomen der politischen Wirklichkeit (vergleiche die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts, beispielsweise in der Frage des Einsatzes deutscher Soldaten außerhalb des Nato-Gebiets [Adria, Somalia]).

Das Phänomen der Verrechtlichung ist nicht auf die Integrationspolitik und auch nicht auf die Bundesrepublik Deutschland begrenzt. Auch in Großbritannien wurde die Ratifizierung des Vertrags gerichtlich angegriffen.[2] In Frankreich hat sich der Conseil Constitutionnel mehrmals mit dem Vertrag beschäftigt. Erst kürzlich war er zur Entscheidung über die neue französische Asylgesetzgebung aufgerufen. Auch wenn hieraus keine Schlüsse gezogen werden, so bleibt die Tatsachenfeststellung zu treffen: Kategorien des rechtlich vorgegebenen Rahmens können nicht außer acht bleiben, auch wenn Europapolitik in erster Linie eine Frage der politischen Konzeption und des politischen Handelns ist.

Kernaussagen des Urteils: Entwicklung zum europäischen Bundesstaat

Es scheint angezeigt, sich einige der Kernaussagen des Urteils zu vergegenwärtigen: Das Gericht hat mit großer Klarheit die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien des Integrationsprozesses herausgearbeitet. Dazu gehört vor allem die Europaoffenheit des Grundgesetzes. Der im Zuge des innerstaatlichen Ratifizierungsprozesses in das Grundgesetz neu eingefügte

Europaartikel 23 hat den Präambelsatz, der schon immer im Grundgesetz war, „in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen", konkretisiert und die Strukturprinzipien festgelegt, denen die Europäische Union zu entsprechen hat:[3] Sie muß demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen entsprechen, dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet sein und den Schutz der Grundrechte gewährleisten. Das Bundesverfassungsgericht hat den Vertrag an diesen Vorgaben gemessen und insbesondere bestätigt, daß er dem Demokratieerfordernis entspricht. Es hat die Behauptung zurückgewiesen, die Gemeinschaft leide an einem Demokratiedefizit. Es hat die Behauptung verworfen, die Mitgliedstaaten verlören durch Gründung der Europäischen Union ihre staatliche Identität. Zum Eintritt in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion hat es ausgeführt, daß der Vertrag einen Automatismus nicht vorsieht und daß Voraussetzung für den Einstieg in die Endstufe die strikte Erfüllung der Konvergenzkriterien ist.

Das Gericht hat die im wesentlichen übereinstimmenden Auffassungen und Bewertungen von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bestätigt. Es hat entgegen manchen Erwartungen die Ratifizierung nicht von Auflagen, einseitigen Erklärungen oder gar Nachverhandlungen abhängig gemacht. Es hat auch keine Vorgaben für die im Vertrag vorgesehene Revisionskonferenz 1996 gegeben, um im Vertrag vorhandene Unvollkommenheiten zu korrigieren. Es hat ausgeführt, daß eine Parallelität von Wirtschafts- und Währungsunion einerseits und politischer Union andererseits jedenfalls aus Rechtsgründen nicht geboten ist.

Gleichwohl bleibt die weitere Vertiefung der politischen Union Ziel der Bundesregierung. Auf Dauer wird eine Wirtschafts- und Währungsunion nur tragfähig sein, wenn ein entsprechender Integrationsstand im politischen Bereich erreicht wird. Diese und andere Fragen hat das Gericht in die Sphäre der politischen Opportunität und des Ermessens des Gesetzgebers verwiesen. Hieraus ergibt sich, daß der Bundesregierung der erforderliche politische Gestaltungsraum bleibt, um zu gegebener Zeit die Fortentwicklung der Europäischen Union zu betreiben und ein Ergebnis, das über den Vertrag von Maastricht hinausreicht, dem Gesetzgeber bzw. dem Verfassungsgeber zur Zustimmung vorzulegen.

Das Gericht läßt die Entwicklung zum europäischen Bundesstaat offen.[4] Das Urteil enthält – entgegen manchen Behauptungen in der öffentlichen Diskussion – kein Verbot der Entwicklung zum Bundesstaat. Die Europäische Union, wie sie durch den Vertrag gegründet wurde, qualifiziert das Gericht als Staatenverbund, das heißt als ein Gebilde, das selbst kein Staat ist, auch keine eigene Rechtspersönlichkeit hat, sich vielmehr aus den einzelnen Mitgliedstaaten zusammensetzt, mehr ist als ein loser Staatenbund, aber offensichtlich weniger als ein Bundesstaat.

Das Urteil enthält in dieser Frage sehr interessante Ausführungen, die in dieser Flexibilität nicht unbedingt zu erwarten waren und die eher politikwissenschaftlich als streng genommen verfassungsrechtlich zu qualifizieren sind. Es betont den derzeitigen Zustand der Europäischen Union und bezeichnet ihn als Staatenverbund. Allerdings verlangt es für ein Stadium, das über den Staatenverbund hinausgehen würde, Fortentwicklungen im vorrechtlichen, das heißt im politisch sozialen, gesellschaftlichen Raum, etwa hinsichtlich des immer noch fehlenden einheitlichen Wahlverfahrens in der Gemeinschaft und weiterer konstituierender Elemente eines europäischen Bewußtseins

Die Bildung eines europäischen Bundesstaats steht angesichts der dezidiert negativen Haltung einzelner Partner, aber auch angesichts der Beitrittsaspirationen von Staaten Osteuropas, die

gerade erst ihre nationale Unabhängigkeit wiedererlangt haben, nicht auf der politischen Agenda der Europapolitik der allernächsten Zukunft. Gleichwohl werden sich die demokratischen Parteien in Deutschland, die seit vielen Jahren in der Europapolitik ein Konsens verbindet, die Frage zu stellen haben, ob es für das wiedervereinigte Deutschland angezeigt ist, die Vision des europäischen Bundesstaats aus ihren Programmen zu streichen. Immerhin sieht der vor knapp einem Jahr beschlossene neue Europaartikel des Grundgesetzes vor, daß die Europäische Union „föderativen" Grundsätzen verpflichtet ist. Sind föderative Grundsätze so sehr verschieden von der Struktur eines Bundesstaats? Ich belasse es bei dieser Frage.

Ziele deutscher Europapolitik

Was können realistischerweise die Ziele deutscher Europapolitik in den nächsten Jahren sein? Im Vordergrund stehen: die Umsetzung des Vertrags von Maastricht; die Erweiterung und die Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die Europäische Union; die demokratische Legitimation und die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union; die Vorarbeiten auf die Revisionskonferenz 1996.

Diese Fragenkreise berühren sich, überschneiden sich, stehen in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis und werden daher in der Darstellung in ihrer Interdependenz behandelt. Wenn die wichtigen, neu in den Vertrag aufgenommenen Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik hier ausgespart werden, so geschieht dies in dem Bestreben der Konzentration auf die eigentliche Integrationspolitik.

Wenn man sich der Frage nach den künftigen Aufgaben der deutschen Europapolitik zuwendet, ist es angezeigt, sich zu vergegenwärtigen, wo wir europapolitisch stehen. Die öffentliche Meinung, der eine populistische politische Strömung folgt, ist mit ihrer Bestandsaufnahme rasch zur Hand: Die Gemeinschaft hat versagt in Jugoslawien, sie öffnet die Binnengrenzen, ohne die grenzüberschreitende Kriminalität wirksam bekämpfen zu können, und sie befindet sich wirtschaftlich in einer tiefen Rezession mit hoher Arbeitslosigkeit, speziell bei Kohle und Stahl, schmerzhaft zu spüren an Rhein und Ruhr, in den neuen Bundesländern und der Automobilindustrie, dem Flaggschiff der deutschen Wirtschaft. Wer so argumentiert, muß sich die Gegenfrage gefallen lassen: Wo stünde die Gemeinschaft, und wo stünden die Mitgliedstaaten, wenn es die Gemeinschaft nicht gäbe?

Wo steht die Europäische Union?

Die Gemeinschaft in ihrem Ist-Zustand ist weder ein solches Zerrbild noch eine Wunschvorstellung ihres vielleicht künftig einmal möglichen Entwicklungsstandes, die zu einer quasi selbstverständlichen Forderung gemacht wird. Wo steht aber die Union wirklich?

1. Der Vertrag von Maastricht ist ratifiziert, es steht jetzt seine Implementierung an.

2. Die Union steht seit Jahresbeginn in Beitrittsverhandlungen mit Schweden, Norwegen, Finnland und Österreich mit dem erklärten Ziel des Abschlusses dieser Verhandlungen zum 1. März 1994. Dies ist keine Selbstverständlichkeit. Vor anderthalb Jahren auf dem Europäi-

schen Rat in Lissabon im Juni 1992 hatte die Europäische Gemeinschaft die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen von zwei Bedingungen abhängig gemacht: 1. von der Neuregelung der 1992 auslaufenden Finanzierung, dem sogenannten Delors-II-Paket und 2. von der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht.[5] Beide Bedingungen sind inzwischen erfüllt, und es war schwierig genug. Die Finanzregelung wurde auf dem Europäischen Rat in Edinburgh im Dezember 1992 erreicht und sichert die künftige Finanzierung der Union bis 1999, also auf sieben Jahre, den längsten Zeitraum, für den jemals eine Finanzregelung erreicht wurde.[6]

3. Wenn es dazu noch gelingt, die Uruguay-Runde des GATT zum 15. Dezember 1993 mit einem befriedigenden Gesamtkompromiß abzuschließen und den Weg für die erwartete Belebung des Welthandels freizumachen, so sind Ausgangsbedingungen geschaffen, wie sie die Europäische Gemeinschaft lange Zeit nicht gekannt hat.

4. In diesem Zusammenhang darf auch die über Jahre hinweg offene Entscheidung über die Festlegung der Sitze der Gemeinschaftsinstitutionen genannt werden. Über dreißig Jahre hat es gedauert, bis es, ebenfalls in Edinburgh, gelang, die vorläufigen Sitze Brüssel, Luxemburg und Straßburg endgültig festzulegen. Auf dem Sondergipfel in Brüssel am 29. Oktober 1993 gelang schließlich die Festlegung der Sitze für die neuen Institutionen der Gemeinschaft, für Deutschland natürlich besonders wichtig, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Währungsinstituts, aber auch der Umweltagentur, des Europäischen Markenamtes, des Europäischen Polizeiamts EUROPOL und anderer Institutionen, die zwar beschlossen waren, aber mangels Sitzentscheidung ihre Arbeit nicht aufnehmen konnten.[7]

Dies ist die Lage, in der die Implementierung des Vertrags von Maastricht beginnen kann.

Zukünftige Aufgaben für die Europäische Union

Die Aufgaben, die sich der Europäischen Union jetzt kurzfristig stellen, sind nur begrenzt deckungsgleich mit den erweiterten Handlungsmöglichkeiten nach dem Vertrag von Maastricht. Vorrangig in der Gemeinschaft ist intern die Überwindung der Rezession und der hohen Arbeitslosigkeit und extern die Heranführung der osteuropäischen Staaten, Heranführung im weitesten Sinne verstanden, das heißt vom Kooperationsabkommen ohne Beitrittsperspektive, wie beispielsweise mit Rußland, bis hin zum Beitritt der EFTA-Staaten und abgestuften Zwischenformen. In beiderlei Hinsicht enthält der Maastricht-Vertrag wichtige indirekte Hilfen, nicht aber das Instrumentarium selbst.

Der Vertrag hält zu enger Koordinierung der Wirtschaftspolitiken an, unerläßliche Voraussetzung für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion. Eine wesentliche Aufgabe des zum 1. Januar 1994 geschaffenen Europäischen Währungsinstituts (EWI) wird sein, zu mehr Konvergenz der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten beizutragen. Die Bildung des EWI markiert zugleich den Beginn der 2. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Zuständigkeit für die Wirtschaftspolitik bleibt aber auch nach dem Maastricht-Vertrag bei den Mitgliedstaaten. Auch die Sozialpolitik bleibt im Kern Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Die Zuständigkeiten der Gemeinschaft beschränken sich auf flankierende, unterstützende Tätigkeiten und, soweit rechtliche Regelungen auf Gemeinschaftsebene möglich sind, im wesentlichen auf die Kompetenz zu Mindestvorschriften des Arbeitsschutzes. Es gibt weder eine gemeinsame Wirtschafts- noch eine gemeinsame Sozialpolitik – noch eine vertragliche Kompetenz hierfür.

Deutsche Europapolitik kann unter diesen Umständen nur sein, die begrenzten vertraglichen Instrumente zum Tragen zu bringen. Dies bedeutet im Wirtschaftsbereich ein verstärktes Bemühen, auf mehr Konvergenz der Wirtschaftspolitiken hinzuarbeiten, um die Bedingungen für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion, jedenfalls für eine ausreichende Anzahl von Mitgliedstaaten, zu schaffen. Hierbei räumt das Bundesverfassungsgericht der strikten Einhaltung der Stabilitätskriterien den Vorrang vor der Einhaltung des vertraglich vorgesehenen Kalenders ein. Die Zieldaten des Vertrags versteht das Gericht als politische Vorgaben, nicht aber als rechtliche Fixpunkte, in dem Sinn, daß die Währungsunion nur zu den beiden vertraglich vorgesehenen Terminen 1997 bzw. 1999 verwirklicht werden könnte und jeder andere Termin einer Vertragsänderung bedürfte. Diese Frage hat in den Überlegungen des Gerichts eine gewisse Rolle gespielt, ehe es sich seine endgültige Meinung gebildet hat.

Ohne weiter in Einzelheiten zu gehen, ist festzuhalten: Im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die in Deutschland die zentrale Frage in der innenpolitischen Auseinandersetzung um die Akzeptanz des Vertrags von Maastricht war und wohl bleiben wird, schließt sich das Bundesverfassungsgericht der Auffassung der Bundesregierung voll an und hat bestätigt, daß die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft konzipiert ist, die vorrangig Preisstabilität zu gewährleisten hat. Bestärkt durch das Gerichtsurteil, kann die Bundesregierung wirken

- für die strikte Einhaltung der Konvergenzkriterien und gegen jedwede Aufweichung;
- für eine unabhängige Europäische Zentralbank, wobei ein Defizit an parlamentarischer Verantwortlichkeit und insoweit eine Einschränkung des Demokratieprinzips hingenommen werden, im Interesse der Geldwertstabilität, die freizuhalten ist von kurzfristigen Zwängen politischer Kräfte;
- für die Vertiefung der politischen Union parallel zur Währungsunion, ohne rechtlich zu parallelen Fortschritten verpflichtet zu sein;
- für eine Intensivierung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Erreichung der vertraglich geforderten Konvergenz. Der Vertrag bietet hierfür die Verfahren und Instrumente. Die Bundesregierung wird darauf zu achten haben, daß dieses Instrumentarium voll genutzt wird.

Mehrheitsentscheidung: Triebfeder der Europäischen Integration

Wichtig sind auch die Aussagen, die das Gericht unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation zum Mehrheitsprinzip trifft.

Nach den Ausführungen des Gerichts muß der Weg, den der Vertrag zu einer stufenweisen weiteren Integration der Europäischen Rechtsgemeinschaft eröffnet, in jedem weiteren Schritt von voraussehbaren Voraussetzungen abhängen, entweder von solchen Voraussetzungen, die für das Parlament bei der Zustimmung zum Vertrag schon voraussehbar waren, oder von solchen, die von einer weiteren Zustimmung der Bundesregierung abhängen, die wiederum parlamentarisch zu beeinflussen ist.

Dabei hat das Gericht insbesondere den Einstieg in die dritte Stufe der WWU im Auge und die von Bundestag und Bundesrat verlangte Mitwirkung, wenn die Bundesregierung ihr Stimmverhalten in dieser Frage festzulegen haben wird. Die Bundesregierung sieht auch in diesen Ausführungen des Gerichts keine Erschwerung ihrer Politik. Keine wie immer zusam-

mengesetzte Bundesregierung wird eine derart wichtige Entscheidung wie das Aufgehen der DM in einer einheitlichen europäischen Währung ohne Rückendeckung des Parlaments treffen können.

Für den Einstieg in die Endstufe der Währungsunion sieht der Vertrag die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit vor. In den Vertragsverhandlungen hat man lange überlegt, ob diese wichtige Entscheidung nicht einstimmig erfolgen müsse. Man hat sich dann aus guten Gründen für die Mehrheitsentscheidung entschieden, davon ausgehend, daß in der Anfangsphase ohnehin nur eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten die Konvergenzkriterien erfüllen würde. Wichtig ist, daß das Gericht die Mehrheitsentscheidung auch für weitreichende Schritte als hinreichend demokratisch legitimiert ansieht, wenn nur für den Gesetzgeber bei der Verlagerung von Befugnissen auf die europäische Ebene die Tragweite der Entscheidung durchschaubar, hinreichend bestimmt und voraussehbar ist. Wichtig ist diese Aussage deshalb, weil die jahrzehntelange Erfahrung bei der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft gezeigt hat, daß es jeweils der Wechsel von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung im Rat war, der die Integration entscheidend vorangebracht hat. Dies war 1966 der Fall, als Frankreich vergeblich versuchte, mit der Politik des leeren Stuhls den Übergang zur Mehrheitsentscheidung in der Gemeinsamen Agrarpolitik zu verhindern. Als sich dann gleichwohl die Praxis entwickelte, Abstimmungen, selbst wenn sie nach dem Vertrag zulässig gewesen wären, möglichst zu vermeiden und im Konsens zu entscheiden, war es die Einheitliche Europäische Akte 1987, die den Weg öffnete für die Mehrheitsentscheidung. Sie hat sich als das entscheidende Instrument für die Vollendung des Binnenmarktes erwiesen. Das Element der Mehrheitsentscheidung kann im übrigen im nachhinein als die entscheidende Komponente der Einheitlichen Europäischen Akte überhaupt bezeichnet werden.

Die Mehrheitsentscheidung im Rat wird so lange von entscheidender Bedeutung für die Fortentwicklung der Integration sein, als der Rat das maßgebliche Entscheidungsgremium in der Rechtsetzung bleibt und diese Befugnis noch nicht auf das Europäische Parlament übergegangen ist. Der Vertrag von Maastricht hat eine ganze Reihe von Politikbereichen als Tätigkeiten der Gemeinschaft erstmals explizit in den Vertrag genommen und dabei von vornherein als Entscheidungsverfahren die Mehrheitsentscheidung vorgesehen. Nicht daß die Tätigkeiten völlig neu wären. Die Gemeinschaft hat sich schon bisher dieser Gebiete angenommen, konnte dies aber nur auf der Basis des Artikels 235 EWG-Vertrag tun, der es erlaubt, aufgrund einstimmigen Ratsbeschlusses Tätigkeiten aufzunehmen, die zur Verwirklichung der Ziele des Gemeinsamen Marktes erforderlich sind. Künftig gibt es spezifische Handlungsermächtigungen, namentlich für den Verbraucherschutz, die (in Deutschland nicht ohne Grund mit Argwohn betrachtete) Industriepolitik, die Gesundheitspolitik, die allgemeine Bildungspolitik, die Förderung transeuropäischer Netze für Verkehr, Telekom und Energie und die Entwicklungspolitik. Für andere Bereiche, für die bisher Einstimmigkeit im Vertrag vorgesehen war, gilt ebenfalls, wenigstens teilweise, künftig die Mehrheitsentscheidung, so für Aspekte der Umweltpolitik, die Visapolitik, die Kapitalverkehrskontrollen. Es wäre ein Trugschluß, zu glauben, daß die Europäische Kommission von den neuen Befugnissen nicht alsbald Gebrauch machen würde. Die deutsche Europapolitik wird sich hierauf einstellen müssen, um die neuen Instrumente aktiv mitnutzen zu können. Der von den Fachressorts und den Ländern bisher häufig bevorzugte Rückgriff auf Artikel 235 ist künftig weder im gleichen Umfang erforderlich noch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zulässig.

Das Urteil wird daher zu einer klareren Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beitragen, auch wenn der Vertrag über die Europäische Union noch nicht die erwünschten eindeutigen Kompetenzzuweisungen enthält, wie sie das Grundgesetz in der Form ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes kennt.

Europäisches Parlament und nationale Parlamente: Gefahr der Paralyse

Der verstärkte Übergang zur Mehrheitsentscheidung im Rat ist nach dem Vertrag von Maastricht in der Regel auch verbunden mit einer stärkeren Rolle des Parlaments. Art. 235 hatte nur die Anhörung des Europäischen Parlaments vorgesehen, die Bestimmungen über die Kernbereiche der Gemeinschaft wie die Gemeinsame Agrarpolitik und die Gemeinsame Außenhandelspolitik noch nicht einmal dieses. Demgegenüber ist die Rolle des Parlaments in den neuen, gestaltenden Bereichen der Integrationspolitik, angefangen von den sehr wichtigen Strukturpolitiken, sehr viel stärker. Das Europäische Parlament wirkt an der Rechtsetzung in zwei (bzw. drei) Lesungen mit, sei es im Kooperationsverfahren oder dem Verfahren der Mitentscheidung oder auch in dem (stärksten) Verfahren der Zustimmung. Änderungsvorschläge des Parlaments, die gegebenenfalls von der Kommission übernommen werden, können vom Rat nur noch einstimmig ausgeräumt oder – wie im Falle der Mitentscheidung – überhaupt nicht überstimmt werden.[8]

Im Fall der Mitentscheidung kann also ein „non liquet" eintreten, wenn Rat und Europäisches Parlament sich gegenseitig blockieren mit der Folge, daß eine Rechtsetzung nicht erfolgen kann. Dies mag nicht eine allseits befriedigende Lösung sein, ist aber im Zuge der schrittweisen Stärkung der Rechtsetzungsbefugnisse des Parlaments als eine weitere Etappe zu sehen. Der parlamentarische Fortschritt dieser Lösung liegt darin, daß das letzte Wort, anders als bisher, nicht mehr stets beim Rat liegt.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mißt den nationalen Parlamenten im derzeitigen Stadium der Integration eine maßgebliche, dem EP nur eine unterstützende, wenn auch ausbaufähige Rolle zu. Hier scheint mir das Urteil auslegungsbedürftig.

Es kann nicht sein, daß die Mehrheitsentscheidung im Rat als grundgesetzkonform angesehen wird und die Rechtsetzung im Wege der Mitentscheidung gleichrangig beim Europäischen Parlament liegt, gleichwohl aber das Votum der nationalen Parlamente maßgeblich sein soll.

Die Rolle der nationalen Parlamente kann nicht weitergehen, als nach dem Stand der Übertragung der Hoheitsbefugnisse der Einfluß der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene ist. In Bereichen vollzogener Hoheitsübertragungen mögen innerstaatlich die nationalen Regierungen in unterschiedlichem Maße der Mitwirkung ihrer Parlamente bedürfen, bis hin zu der extremen Lösung in Dänemark, europarechtlich muß die Mitwirkung in den Gemeinschaftsgremien sich nach dem Prinzip der Gemeinschaftstreue vollziehen (Art. 5 EGV).[9] Allerdings bindet das Prinzip der Gemeinschaftstreue nicht nur die Mitgliedstaaten gegenüber den Gemeinschaftsinstanzen, sondern es wirkt auch im Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten, die im Extremfall nicht überfordert werden dürfen. Das Bundesverfassungsgericht hat hierauf an einer bemerkenswerten Stelle seines Urteils hingewiesen.

Europäisches Parlament: der eigentliche Gewinner

Die maßgebliche Rolle der nationalen Parlamente kann daher weniger bei der laufenden Europapolitik, also bei der Setzung von Sekundärrecht, als vielmehr bei der Fortentwicklung des Primärrechts zum Tragen kommen.[10] Dies heißt für die Anwendung des Vertrags von Maastricht, daß deutsche Europapolitik weiter auf die Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments gerichtet sein kann, das heißt zunächst auf die volle Anwendung der im Vertrag von Maastricht vorgesehenen neuen Befugnisse, darüber hinaus aber auch auf einen weiteren Ausbau der Parlamentsrechte auf der Revisionskonferenz 1996.

Deutsche Europapolitik muß darin bestehen, das Europäische Parlament in der Nutzung seiner Befugnisse zu ermutigen, die Bildung politischer Parteien auf europäischer Ebene, die erstmals im Vertrag vorgesehen sind (Art. 138a EG-Vertrag), zu fördern. Seit Jahren ist im Europäischen Parlament eine de facto bestehende große Koalition zu beobachten. Wenn sozialistische Fraktion und EVP-Fraktion sich zusammentun, ist die Mehrheit für jedwede Parlamentsentschließung gesichert. Der Inhalt der Entschließungen reflektiert nicht selten den großen Kompromiß. Eine wichtige Frage wird meines Erachtens sein, ob diese Praxis beibehalten wird. Sie entspricht jedenfalls als Dauerzustand nicht dem Parlamentsverständnis in den meisten Mitgliedstaaten. Das im Juni 1994 neuzuwählende Europäische Parlament wird erstmals, und dies in der deutschen Präsidentschaft, die Kommission zu bestätigen haben.

Es wird dann keine Kommission bestellt werden können, die nicht auch die Zustimmung des Parlaments erhält. Es bleibt abzuwarten, ob, wenn es das Wahlergebnis erlaubt, nicht doch eine Polarisierung nach Mehrheit und Minderheit eintritt, die sich dann auch bei der Bestellung der Kommission niederschlagen würde. Dies mag für 1994 vielleicht noch zu früh sein. Potentiell verfügt aber das Parlament sowohl in der Rechtsetzung als auch bei der Zustimmung zu internationalen Verträgen wie auch bei der Zustimmung zu einer neuen Kommission über Einflußmöglichkeiten, die erheblich über den bisherigen Zustand hinausgehen.

Es erscheint mir daher nicht abwegig, wenn im Verhältnis der Organe zueinander das Europäische Parlament manchmal als der eigentliche Gewinner nach dem Vertrag über die Europäische Union betrachtet wird. Jedenfalls scheint diese Beurteilung plausibler als die gebetsmühlenartige Wiederholung vom Demokratiedefizit in der Gemeinschaft. Die in der Bevölkerung verbreitete Politikverdrossenheit, die sich in erster Linie gegen die nationalen Parlamente und die etablierten Parteien richtet, darf jedenfalls nicht gleichgestellt werden mit der Frage hinreichender demokratischer Legitimation der Tätigkeit der Europäischen Union. Deutsche Europapolitik wird auch künftig und ungeachtet der nur unterstützenden Rolle, die das Bundesverfassungsgericht dem Europäischen Parlament zumißt, eine Politik der Pflege des Europäischen Parlaments sein können und müssen.

Erweiterungsgebot und Handlungsfähigkeit

Deutsche Europapolitik war stets auch auf Erweiterung gerichtet. Dies galt für den Beitritt Großbritanniens ebenso wie für Griechenland, Portugal und Spanien, sobald diese Staaten ihre diktatorischen Herrschaftssysteme überwinden konnten. Es gilt im Grundsatz auch für die Reformstaaten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa in der Perspektive einer gesamteuropäischen Ordnung. Allerdings sind die Aufgaben, die sich mit den nunmehr angestrebten Beitritten stellen, von erheblich anderer Qualität. Der unmittelbare Beitritt dieser Staaten würde de-

ren wirtschaftliche und industrielle Leistungskraft ebenso überfordern wie die Aufnahmekapazität der Gemeinschaft. Der Europäische Rat in Kopenhagen hat daher ein abgestuftes Programm für die Heranführung dieser Staaten an die Union festgelegt:[11]

- Den Beitritt der EFTA-Länder mit dem Zieldatum 1. Januar 1995;
- die Beitrittsperspektive für Ungarn, Polen, tschechische Republik, slowakische Republik, Bulgarien und Rumänien, ohne Festlegung eines Zeitrahmens, statt dessen Heranführung dieser Staaten über besonders enge Assoziationsabkommen, die sogenannten Europaabkommen mit den Elementen Marktöffnung und politischer Dialog, ergänzt um Strukturhilfen nach besonderen Programmen (PHARE);
- Freihandelsabkommen (später Assoziationsabkommen) mit den baltischen Staaten, die zur Zeit mit der EG durch Handels- und Kooperationsverträge verbunden sind.;
- Kooperations- und Partnerschaftsabkommen ohne Beitrittsperspektive mit Rußland, der Ukraine und Weißrußland;
- Prüfung der Beitrittsanträge Zyperns und Maltas, wenn auch noch ohne zeitliche Festlegung, während für die Türkei zunächst die Herstellung der Zollunion gemäß dem Assoziierungsabkommen ansteht und der türkische Beitrittsantrag bis auf weiteres nicht aktuell ist.

Die Pflege und Intensivierung der Außenbeziehungen der Europäischen Union mit den genannten Ländern, aber auch mit den USA und Japan, nicht zu vergessen, den Entwicklungsländern, werden eine Schwerpunktaufgabe deutscher Europapolitik sein, insbesondere auch in der deutschen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994.

Mit der Erweiterung stellt sich die Frage der Angemessenheit der Institutionen. Ist eine Union mit einer Struktur für ursprünglich 6 Mitgliedstaaten noch handlungsfähig bei einer Erweiterung von 12 auf 16, auf 20 oder mehr Staaten? Die Frage hat sich bei jeder der vorangehenden Erweiterung von 6 auf 9, dann 10 und 12 Mitglieder gestellt. Änderungen der Handlungs- und Entscheidungsstrukturen wurden aber nie zur Bedingung der jeweiligen Erweiterung gemacht. Gleichwohl waren die Erweiterungen stets auch begleitet von institutionellen Fortentwicklungen, zuletzt die Süderweiterung durch die verstärkte Festschreibung des Mehrheitsprinzips in der Einheitlichen Europäischen Akte. Für die institutionellen Fragen der EFTA-Erweiterung ist die politische Entscheidung bereits auf dem Europäischen Rat in Lissabon gefallen: Es bestand Übereinstimmung, bei dieser Erweiterung von grundlegenderen institutionellen Änderungen abzusehen und nur die arithmetisch zwangsläufige Fortschreibung, etwa hinsichtlich der Zahl der Kommissare, der Stimmengewichtung im Rat und der Zahl der Europaabgeordneten vorzunehmen. Deutsche Europapolitik muß sowohl auf einen raschen Beitritt wie aber auch darauf gerichtet sein, die Handlungsfähigkeit der erweiterten Gemeinschaft sicherzustellen. Mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik sind Bereiche in den Vertrag einbezogen worden, die in intergouvernementalen Verfahren, das heißt im Konsens betrieben werden. Damit besteht jetzt im Vertrag ein Nebeneinander der herkömmlichen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und der integrierten Verfahren nach den Gemeinschaftsverträgen mit den Charakteristika des Vorschlagsmonopols der Kommission, der Mehrheitsentscheidung im Rat und starken Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments.

Über beiden Bereichen steht als Klammer der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs. Er entscheidet in der Regel intergouvernemental, von wenigen vertraglich vorgesehenen Ausnahmen abgesehen, wie zum Beispiel bei der Entscheidung über die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Im Vertrag angelegt ist an sich der schrittweise Übergang der intergouvernementalen Zusammenarbeit in die Gemeinschaftsverfahren.[12] Ob es hierzu kommt oder ob im Zuge der Erweiterung gegenläufige Kräfte stärker in Richtung des intergouvernementalen Vorgehens wirken werden, ist eine offene Frage.

Gemeinsame Aufgaben für die Zukunft - 8 Thesen

Deutsche Europapolitik muß auf Bewahrung und Fortentwicklung der Gemeinschaft und ihrer Verfahren gerichtet sein und sich von folgenden Überlegungen leiten lassen:

1. Die Funktions- und Handlungsfähigkeit auch der erweiterten Union muß gewahrt bleiben, schon im Hinblick auf die effizienteren Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft.

2. Die deutsch-französische Zusammenarbeit bleibt Basis und Motor für die Fortentwicklung der europäischen Einigung.

3. Die großen Mitgliedstaaten sind nicht die alleinigen Entscheidungszentren in der Union. Die Idee eines Dreierdirektoriums (Frankreich, Großbritannien, Deutschland) entspricht nicht deutscher Europapolitik. Die Gemeinschaft beruhte immer auf einem Zusammenwirken von größeren und kleineren Mitgliedstaaten. Eine der Bevölkerungs- und der Wirtschaftskraft proportional entsprechende Stimmengewichtung im Rat und ein ebenso berechneter Anteil an Sitzen im Europäischen Parlament ist mit der Grundidee der Gemeinschaft in ihrer derzeitigen Form nicht vereinbar.

4. Bei Festlegung der erforderlichen Stimmenzahl für die qualifizierte Mehrheitsentscheidung darf die Schwelle nicht zu hoch liegen. Die Beibehaltung der jetzigen Sperrminorität (zwei große und ein kleiner Mitgliedstaat) würde in einer erweiterten Gemeinschaft bedeuten, daß die Anforderungen für die Mehrheitsentscheidung ungleich höher wären und die Handlungsfähigkeit erschwert wäre.

5. Die bestehenden Institutionen müssen gestärkt, das institutionelle Gleichgewicht zwischen den Institutionen muß ausgewogen bleiben, was eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments nicht ausschließen darf.

6. Eine Verengung der Erweiterungsproblematik auf institutionelle Fragen wäre nicht ausreichend. Die Union wird sich der Frage stellen müssen, ob kostenintensive Politiken, namentlich die Agrarpolitik und die Strukturpolitiken, unverändert auf eine über die EFTA-Staaten hinaus erweiterte Union ausgedehnt werden können.

7. Eine erweiterte Gemeinschaft wird sich dem Gedanken der abgestuften Integration nicht prinzipiell verschließen können, solange nur die Teilnahme aller Mitgliedstaaten, wenn auch zeitlich versetzt, möglich bleibt. Die Entwicklungen hierzu sind im Forschungsbereich, im Währungsbereich und auch durch das Sozialabkommen der 11 Mitgliedstaaten (ohne Großbritannien) im Vertrag angelegt.

8. Europapolitik darf nicht zu Eurozentrik führen. Die Union muß weltoffen bleiben.

Einige dieser Überlegungen werden in der einen oder anderen Form spätestens bei der Revisionskonferenz 1996 zu behandeln sein.

Anmerkungen

* Der Verfasser gibt seine persönliche Ansicht wieder. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag des Autors auf der Tagung „Legitimation und Handlungsfähigkeit der EG nach Maastricht", einer Fachtagung insbesondere für den akademischen Nachwuchs, durchgeführt vom Institut für Europäische Politik, Bonn und dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration und der ad-hoc-Gruppe „Europäische Integration" der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft am 26./27. November 1993.

1. Urteil des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. 10. 93 (EuGRZ 1993, 429ft.)
2. Entscheidung des Queen's Bench Divisional Court vom 30. 7. 93, in: The Times vom 31. 7. 93
3. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. 12. 93 (BuGe. 1992 I 2086)
4. Vgl. auch Bundesverfassungsrichter Klein, der Mitglied des 2. Senats ist (laut FAZ vom 24. 11. 93 Nr. 273, S. 5)
5. Schlußfolgerung des Europäischen Rats Lissabon vom 26./27. 6. 92 (Bulletin der Bundesregierung Nr. 71, S. 673)
6. Schlußfolgerungen des Europäischen Rats in Edinburgh vom 11./12. 92 (Bulletin der Bundesregierung Nr. 140, S. 1277).
7. Beschluß der Staats- und Regierungschefs vom 29. 10. 93 (Bulletin der Bundesregierung Nr. 99, S. 1106)
8. Zur Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments durch den Vertrag über die Europäische Union, vgl. Berichte der Bundesregierung vom 12. 3. 92 und vom 16. 4. 93 (BT – Ds 12/2246 und 12/4733)
9. Der Marktauschuß des dänischen Parlaments legt vor jeder Ratstagung die Linie der dänischen Regierung fest.
10. So auch Hilf (laut FAZ vom 24. 11. 93 Nr. 273, S. 5)
11. Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Kopenhagen vom 21./22. 6. 93 (Bulletin der Bundesregierung Nr. 60, S. 629)
12. Vgl. Art. B Satz 1, 5. Anstrich EUV

Griechenlands Präsidentschaft in der Europäischen Union: Neue Initiativen für den Balkan?

Heinz-Jürgen Axt

Das hat es bislang wohl noch nie gegeben: Ein Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) wird aufgefordert, doch erst einmal „Europareife" zu zeigen, bevor er die Präsidentschaft in der Union übernehmen könne.[1] Die Rede ist von Griechenland und dessen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1994. Griechenland hatte sich Unmut zugezogen, weil sein für EU-Fragen zuständiger Vizeminister erklärt hatte, Deutschland verfolge, weil es im Rahmen der EU die Anerkennung Mazedoniens forciere, „großgermanische Träume", und besitze die „Kraft eines Monsters und das Gehirn eines Kindes".[2] Sind dies die Auguren für eine turbulente Präsidentschaft Griechenlands? Wiederholen sich die achtziger Jahre? Verfolgt Griechenland abermals eine so eigensinnige Politik, wie während seiner ersten Präsidentschaft 1983? Immerhin: die Akteure von damals sind an die Macht zurückgekehrt. Andreas Papandreou hat mit seiner PASOK (Panhellenische Sozialistische Bewegung/Panellinio Sosialistiko Kinima) die letzten Wahlen gewonnen.

Auch wenn dies nach dem Gesagten überraschen mag, so wird im folgenden die Vermutung begründet, daß sich „die Geschichte nicht wiederholt". Es dürfte vielmehr so sein, daß man in Griechenland noch einmal richtig „Dampf abgelassen hat", um dem eigenen Wahlvolk etwas zu bieten, bevor sich die Athener Regierung in die Pflicht der EU-Präsidentschaft nehmen läßt. Auch die neue Administration in Athen weiß wohl gut genug, daß es ein „zurück in die achtziger Jahre", vor allem in deren erste Hälfte, nicht mehr geben kann: Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich für Griechenland die außen- und sicherheitspolitischen Koordinaten grundlegend verändert. Und die wirtschaftliche Lage, insbesondere das wachsame Auge internationaler Kreditgeber, verhindert, daß die PASOK-Regierung noch einmal ihre Macht darauf gründet, mehr an sozialen Wohltaten zu verteilen, als im Lande erwirtschaftet wird.

Eines ist vorab mit Nachdruck zu verdeutlichen: Die Möglichkeiten eines kleinen Landes wie Griechenland, bei der Übernahme der EU-Präsidentschaft eigene Akzente zu setzen, sind bescheiden. Bedeutsame Anstöße gehen meist von den einflußreicheren Mitgliedsländern aus. Nach der Kraftanstrengung, die zum Maastricht-Vertrag und zur Auseinandersetzung um seine Ratifizierung in den Mitgliedsländern geführt hat, wäre heute wohl eher eine Präsidentschaft als Ruhepause vonnöten. Die wird es eher in bezug auf die Umsetzung des Vertrags zur Europäischen Union geben können. Nicht geschont wird dagegen die Union bezüglich der externen Herausforderungen. Künftige Erweiterungen, die Krisen- und Konfliktherde in der ehemaligen Sowjetunion, in Ost- und Südosteuropa – das sind die Herausforderungen, denen sich die Union zu stellen hat. Vergleicht man die beiden bisherigen Präsidentschaften Griechenlands, so war die erste im Jahre 1983 nicht nur durch erhebliche politische Differenzen zwischen Griechenland und seinen EG-Partnern, sondern auch durch eine technisch-administrative Insuffizienz gekennzeichnet. Bei der zweiten Präsidentschaft 1988 haben beide Faktoren keine Rolle mehr gespielt. Das stimmt optimistisch in bezug auf das erste Halbjahr 1994.

Bevor auf die Präsidentschaft Griechenlands und auf die Frage eingegangen wird, was die zu erwartenden Initiativen und Schwerpunkte sein können, ist – in aller gebotenen Kürze – zu klären, welche Folgerungen sich aus den jüngsten Wahlen in Griechenland ergeben. Wer sind die handelnden Akteure, was die Erwartungen der Wähler, und was ist der reale Handlungsspielraum?

Wahlen und ihre Konsequenzen

Mit 46,88 Prozent hat die PASOK die Wahlen vom 10. Oktober 1993 mit deutlichem Vorsprung gegenüber der bisherigen Regierungspartei Neue Demokratie gewonnen. Diese kam lediglich auf 39,30 Prozent. Der Charakter eines Zwei-Parteien-Systems bleibt Griechenland erhalten. Keine der übrigen Parteien ist 1993 über 5 Prozent gekommen – auch nicht die Partei „Politischer Frühling", die vom ehemaligen Außenminister Antonis Samaras, der sich in der Mazedonienfrage besonders nationalistisch aufgeführt hatte, im Juni 1993 gebildet worden war. Samaras, der angetreten war, der „Gerontokratie" in Griechenland – Mitsotakis und Papandreou sind beide 74 Jahre alt – ein Ende zu bereiten, wird auf absehbare Zeit keine Rolle mehr spielen. Von den 300 Sitzen im Athener Parlament hat die PASOK 1993 170 erhalten, die Neue Demokratie kam auf 111 Mandate. Damit verfügt die PASOK zwar über die absolute Mehrheit im Parlament, nicht aber über die ⅗-Mehrheit, die zur Wahl des Staatspräsidenten erforderlich ist. Diese Wahl steht 1995 an. Selbst wenn die PASOK mit den Kommunisten zusammengehen sollte, reichen die 179 Abgeordneten von beiden Parteien nicht. Sollte Papandreou danach streben, Staatspräsident zu werden, so sind die Aussichten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Ein Zweites kommt hinzu: Gelingt es nicht, einen neuen Staatspräsidenten (nach drei Abstimmungsrunden) zu wählen, dann muß das Parlament aufgelöst, und müssen Neuwahlen ausgeschrieben werden. Die Amtszeit der PASOK kann mithin schon 1995 enden.

Anders als bei den Wahlen von 1981 und 1985 ist die PASOK 1993 nicht auf einer Woge der Begeisterung von ihren Wählern getragen worden. Die Wahlen von 1993 waren denn auch eher eine Wahl gegen die Regierung Mitsotakis als für eine Regierung Papandreou. Dafür sprechen zumindest zwei Gründe: erstens die Unzufriedenheit der Wähler mit dem wirtschaftspolitischen Stabilitätskurs der Regierung und zweitens die Tatsache, daß die PASOK ihren Wahlkampf fast gänzlich ohne programmatische Aussagen geführt hat. Der „große Wandel" wurde nicht mehr versprochen, die Mazedonien-Frage spielte im Wahlkampf keine besondere Rolle. Vorhersagen über die künftige Politik der neuen Regierung sind daher besonders schwierig.

Als die Neue Demokratie 1990 die Regierung übernahm, stand die wirtschaftliche Stabilisierung im Vordergrund. Eine Inflationsrate, die mit 14 Prozent den EG-Rekord hielt; eine Staatsverschuldung, die der Höhe des Bruttoinlandsprodukts (BIP) entsprach; ein Defizit der öffentlichen Unternehmen in Höhe von (umgerechnet) 1,5 Mrd. DM und eine Kreditaufnahme der öffentlichen Hand, die mit 22 Prozent des BIP unter den OECD-Ländern einmalig war, veranlaßten die Regierung, einen Lohnstopp im öffentlichen Sektor und die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen durchzusetzen, was etliche Arbeitsplätze zur Disposition stellte. Mit beidem haben sich die Wähler nicht abfinden wollen.

Pragmatiker an den Schalthebeln der Europapolitik?

Mit jeweils 23 Ministern sowie Vizeministern und Staatssekretären hat Papandreou ein Kabinett gebildet, das das gesamte Parteispektrum widerspiegelt. Populisten sind ebenso vertreten wie moderate Sozialdemokraten. Unsicherheit schafft der schlechte Gesundheitszustand Papandreous. Daß Papandreou der griechischen EU-Präsidentschaft seinen Stempel wird aufdrücken können, ist unwahrscheinlich. Es ist noch nicht einmal gesichert, daß er selbst den Sitzungen des Europäischen Rats wird vorstehen können. Es fällt dem neuen Ministerpräsidenten schwer, Reisen zu unternehmen. Nach einer schweren Bypass-Operation wird Papandreou kein die gesamte Regierung dominierender Ministerpräsident mehr sein. Im Parteizentrum läßt sich Papandreou kaum noch sehen, das Parlament sucht er nur zu besonderen Anlässen auf. Er führt die Geschäfte vornehmlich aus seiner Villa im Athener Vorort Ekali. Die Nachfolgefrage ist noch immer ungelöst. Der Spielraum für die Ressortminister erweitert sich.

Mit Karolos Papoulias als Außenminister und Theodoros Pangalos als Stellvertretendem Minister ist ein „Duo" ins Außenministerium zurückgekehrt, das bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in dieser Kombination für die Außenpolitik zuständig war. Ergänzt wird das Außenressort um Staatssekretär Georgios Papandreou. In den achtziger Jahren hatte man den Eindruck gewonnen, daß Papoulias' Zuneigung eher der arabischen Welt und auch dem Balkan als der EG galt. Der neue Außenminister ist innerhalb der PASOK dem sozialdemokratischen Flügel zuzurechnen. Die Nähe seines Wahlkreises zur albanischen Grenze hat Papoulias schon in der Vergangenheit dazu veranlaßt, sich diesem Nachbarland mit besonderer Aufmerksamkeit zu widmen. Gleiches darf auch für die Zukunft erwartet werden.

Ein weiterer Handlungsspielraum für die Ressortminister ist gerade für die Außen- und Europapolitik von Bedeutung. Hier hatte sich Papandreou in den achtziger Jahren den heimischen Wählern als „großer Politiker" präsentieren wollen. Seine Eigenmächtigkeiten – von der „Fußnotendiplomatie" bis zu der Tatsache, daß die griechische Regierung ausgerechnet während ihrer ersten Präsidentschaft die gemeinsame Verurteilung des Abschusses eines koreanischen Verkehrsflugzeugs durch sowjetische Kampfflugzeuge verhindert hatte[3] – sind darauf zurückzuführen. Der Außenminister konnte unter diesen Umständen kein eigenständiges Profil gewinnen. Papoulias war in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eher der Mittler zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Außenministerium. Papandreou traf die wesentlichen außenpolitischen Entscheidungen – häufig ohne zuvor die Berufsdiplomaten und die Fachbeamten im Außenministerium konsultiert zu haben.

Die Gestaltungsmöglichkeiten in der Außenpolitik dürften für Papoulias künftig größer sein. Das betrifft die gesamte Außenpolitik mit Ausnahme der Europapolitik. Hier deutet vieles auf eine strikte Arbeitsteilung mit Vizeminister Pangalos hin. Eventuell überläßt Papoulias die Teilnahme an Räten der EU seinem Vizeminister. Pangalos hat sich – sieht man einmal von seinen jüngsten Verbalinjurien ab – in der Vergangenheit als ein sachkundiger und pragmatischer EG-Politiker erwiesen. Er hatte das Amt eines Vize-Außenministers von 1984 bis 1989 inne, kann also auf eine beträchtliche Erfahrung zurückblicken. Auch er gilt in der PASOK als Sozialdemokrat und Technokrat.

Über eine starke Position in der Partei verfügt Georgios Yennimatas, der jetzige Wirtschafts- und Finanzminister. Yennimatas hat sich in früheren PASOK-Regierungen nie mit Wirtschafts- und Finanzfragen beschäftigt. Ihm wird allerdings nachgesagt, daß er über gute Beziehungen sowohl zu den Gewerkschaften als auch den Unternehmern verfügt, was ihm in

seiner derzeitigen Position sicher zugute kommt. Auch Yennimatas ist dem moderat-sozialdemokratischen Flügel der PASOK zuzurechnen. Im Wirtschaftsministerium unterstützen Vizeminister Yiannos Papantoniou und Staatssekretär Georgios Romaios den Minister. Der frühere Handelsminister Papantoniou ist für Außenbeziehungen und die Europäische Union zuständig. Romaios wiederum konzentriert sich auf die Strukturmittel der EU – ein Beleg, welche Bedeutung man diesen Finanztransfers in Griechenland beimißt. Sowohl Papantoniou als auch Romaios zählen zu den EG-freundlichen PASOK-Politikern, Romaios war lange Zeit Abgeordneter des Europa-Parlaments.

Sicherheit: ein Hauptmotiv griechischer Europapolitik

Die Schwerpunkte der Präsidentschaft Griechenlands werden gesetzt durch die Entwicklung der Europäischen Union und durch die Eigeninteressen Athens. Was den ersten Aspekt angeht, so ist die Umsetzung des Maastricht-Vertrages, aber auch die künftige Erweiterung der Union und die Anpassung der Institutionen von Bedeutung. Bezogen auf den zweiten Gesichtspunkt, ist zu verdeutlichen, was allzuoft als zentrales Motiv griechischer Europapolitik übersehen wird: Griechenlands Beitritt zur EG war zwar in starkem Maße in der Hoffnung begründet, Finanzhilfen aus dem Brüsseler Haushalt für die Entwicklung des strukturschwachen Landes zu erhalten. Mindestens ebenso bedeutsam war indessen das Motiv, im Rahmen der EG Sicherheit zu finden. Das mag überraschen, wenn man an die bescheidenen Mittel der Gemeinschaft und auch der heutigen Union in diesem Politikfeld denkt. Zum Grundkonsens griechischer Politik gehört nicht nur die Überzeugung, daß die größte Gefahr in der Türkei gesehen wird, sondern eben auch, daß die Zugehörigkeit zur EG/EU von sicherheitspolitischem Interesse ist. Bestätigt hat sich diese Haltung während der Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag und durch das Eintreten Athens für eine EG-Verteidigungskomponente.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist das sicherheitspolitische Interesse Griechenlands an der EU eher noch bedeutsamer geworden. Mehr als alle anderen EU-Länder ist Griechenland den Konfliktherden des nachkommunistischen Europas nahe und zum Teil direkt darin verwoben. Griechenland ist heute außenpolitisch isoliert. Das Land ist nicht mehr bloß geographisch von der übrigen Gemeinschaft getrennt. Vielmehr hat sich heute ein Krisen- und Konfliktbogen (von Albanien über das ehemalige Jugoslawien bis hin zur früheren Sowjetunion) zwischen Griechenland und die übrige Gemeinschaft geschoben. An beinahe allen „Fronten" tun sich für Griechenland ernstzunehmende Konflikte auf: wegen der Flüchtlinge und der Nordepirusfrage mit Albanien, wegen des strittigen Namens mit dem ehemals jugoslawischen Mazedonien, wegen eventuell entstehender Territorialansprüche mit Bulgarien und wegen der türkisch-muslimischen Minderheit in Thrakien, der Rechte in der Ägäis und des Zypernproblems mit der Türkei. Da die griechische Außen- und Sicherheitspolitik unverändert auf die Türkei fixiert ist, nimmt Griechenland die postkommunistische Wende vornehmlich als Einkreisung durch die Türkei wahr. Zusätzlich muß Griechenland zur Kenntnis nehmen, daß das Ende des Kalten Krieges die Rolle der Türkei nicht ab-, sondern aufgewertet hat. Es ist bislang nicht erkennbar, daß Griechenland über eine Strategie verfügt, mit dem es das Entstehen von Konflikten an diversen „Fronten" unterbinden will.

Was kann man vor diesem Hintergrund von der Außen- und Europapolitik Griechenlands erwarten? Auch die PASOK-Regierung wird jenem Grundmuster folgen, das schon für die

Vorgängerregierung bestimmend war: Nicht zuletzt aufgrund des gesteigerten Sicherheitsbedürfnisses erfolgt eine enge Anlehnung an die Europäische Union, die allerdings dort aufgegeben wird, wo „nationale Eigeninteressen" ausgemacht werden. Das ist gegenwärtig erstens das Verhältnis zur Türkei und zweitens die Balkanpolitik, vor allem mit der Mazedonienfrage und dem Verhältnis zu Albanien.

Kohäsion als Besitzstandswahrung, institutionelle Anpassungen und zweite Stufe der WWU

Wenige Tage vor den Wahlen vom Oktober 1993 hat die PASOK „sieben Grundpfeiler" der Öffentlichkeit vorgestellt, die die künftige Präsidentschaft bestimmen sollten.[4] Dabei spielte die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eine wichtige Rolle. Daneben ging es vor allem um die Kohäsion und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Armut.

In der Kohäsion sieht man in Athen die Bedingung, um den „immer engeren Zusammenschluß" Europas betreiben und auch akzeptieren zu können. Wenn dabei von „Peripherie" die Rede ist, geht es zuvörderst um die jetzigen EU-Mitglieder in Südeuropa und Irland. Die in Europa nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes neu entstandene Peripherie in Ost- und Südosteuropa rückt erst dann ins Blickfeld, wenn die Bedürfnisse der weniger entwickelten EU-Mitglieder zufriedenstellend berücksichtigt sind. Das ist auch für die Präsidentschaft von Belang: Sondierungen und Verhandlungen zur Erweiterung der EU werden bei Griechenland auf wenig Gegenliebe stoßen und zu keiner vorwärtsdrängenden Präsidentschaft führen, wenn die innergemeinschaftlichen Entwicklungsmaßnahmen als unzureichend betrachtet werden. Dieser Umstand wird sich bei den Verhandlungen mit den EFTA-Staaten in besonderer Weise bemerkmar machen. Griechenlands Präsidentschaft wird sich dafür stark machen, daß sich die Beitrittskandidaten zu Leistungen an den EG-Haushalt bereit finden, der eine Kohäsionspolitik zumindest auf dem bisherigen Niveau garantiert. Umgekehrt wird sich die Athener Präsidentschaft Überlegungen und Initiativen verschließen, die eine Überprüfung und eventuelle Umverteilung von Haushaltsmitteln vorsehen, um den wachsenden Aufgaben der Union gegenüber Ost- und Südosteuropa sowie den GUS-Staaten entsprechen zu können.

Die Programme und Anregungen der EG-Kommission zur Arbeitslosigkeit und zur Bekämpfung der Armut werden bei der griechischen Präsidentschaft viel Unterstützung finden. Wie bereits geschildert, sind die Möglichkeiten Athens, sich auf nationaler Ebene sozialpolitisch zu engagieren, wegen der aktuellen Wirtschafts- und Finanzlage sehr gering. Um so willkommener dürften entsprechende Anstrengungen auf EU-Ebene sein. War Griechenland in den achtziger Jahren noch in einer beneidenswerten Lage, was die offiziellen Zahlen des Arbeitsmarkts anging, so hat das Land mittlerweile nachgezogen. Die Arbeitslosenrate erreicht gegenwärtig 9,5 Prozent. In der EG bleibt Griechenland mit seiner Inflationsrate von derzeit 12,3 Prozent noch immer an der Spitze. Wenig bleibt an wirtschaftlichem Wachstum zu verteilen: Das Bruttosozialprodukt dürfte 1993 noch nicht einmal um 1 Prozent steigen.

Gleichzeitig mit der griechischen Präsidentschaft beginnt auch die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Das Europäische Währungsinstitut nimmt seine Arbeit auf, und die Mitgliedstaaten sind auf eine der Konvergenz verpflichtete Politik festgelegt. Der Rat hat die Fortschritte bei der Konvergenz zu bewerten. Die griechische Präsidentschaft wird – weniger noch als andere Länder – hier auf Erfolge bei den nationalen Bemühungen verweisen

können. So wie schon in der Vergangenheit wird Athen sich für eine „weiche" Interpretation der Konvergenzkriterien stark machen. Bis auf die Verschuldung – hier sind die Ergebnisse von Belgien und Italien noch schlechter – hat Griechenland derzeit bei allen Konvergenzkriterien die schlechteste Bilanz aller EU-Länder (jeweils Januar bis Oktober 1993): eine Inflation von 14,9 Prozent bei einem EU-Ziel von 2,9 Prozent, ein Haushaltsdefizit von 14,3 Prozent des BIP gegenüber einem Ziel von 3 Prozent, eine Verschuldung von 110 Prozent des BIP gegenüber einer Vorgabe von 60 Prozent und langfristige Zinsraten, die mit 21,6 Prozent weit über dem EG-Ziel von derzeit 9,8 Prozent liegen. Zusammen mit Portugal und Italien erreicht Griechenland keines der Konvergenzziele.

Soll die Union erweitert werden, dann sind institutionelle Anpassungen unerläßlich, um die Organe der EU bei einer Erweiterung arbeitsfähig zu halten. Dem widersetzen sich aber vor allem die kleineren Länder, weil sie um ihren Einfluß fürchten. Das ist bei Griechenland nicht anders. Es wird seine Präsidentschaft nutzen, um den Einfluß „der Kleinen" zu wahren.

Griechenland wird – das haben Ankündigungen aus Athen bereits klar gemacht – seine Präsidentschaft nutzen, um Zypern den Weg in die EG zu erleichtern. Zwar steht dieser Schritt weder in der ersten Hälfte des Jahres 1994 an, noch sind in dieser Zeit diesbezügliche Beschlüsse zu fassen. Doch wird Athen versuchen, die Republik Zypern als einen geeigneten Kandidaten darzustellen, der sich mit seiner Politik an den Vorgaben der EU orientiert. Dies betrifft die Herstellung der Zollunion ebenso wie das Verhalten der griechischen Zyprioten im Rahmen der interkommunalen Gespräche. Es wird der griechischen Seite darauf ankommen, nachzuweisen, daß eine Verständigung nicht an der Republik Zypern, also an den griechischen Zyprioten, scheitert, weshalb diese – im Falle einer ausbleibenden Lösung des Zypernproblems – nicht dadurch „gestraft" werden dürften, daß man ihnen die Mitgliedschaft in der Europäischen Union noch länger vorenthält. Die zu erwartenden griechischen Aktivitäten sind vor dem folgenden Hintergrund zu sehen: Die EG-Kommission hat in ihrer Stellungnahme vom 30. Juni 1993 festgestellt, daß Zypern prinzipiell „beitrittsfähig" ist, daß die Lösung des Konflikts auf der Insel die Voraussetzung zum Beitritt ist und daß – falls bis zum 1. Januar 1995 keine Konfliktlösung erreicht wird – die Gemeinschaft die gesamte Situation anhand der von beiden Konfliktparteien eingenommenen Haltung noch einmal überprüfen wird. In der Republik Zypern, aber eben auch in Griechenland setzt man große Hoffnungen auf die EU. Um den Blick auf die Zeit nach der griechischen Präsidentschaft zu richten: Die EU-Partner sollten sich rechtzeitig darauf einstellen, daß Athen auch das Instrument des Vetos gegen andere Beitrittskandidaten nutzt, um Zyperns Mitgliedschaft in der Gemeinschaft zu erreichen.

Außenpolitik: die Präsidentschaft als Chance zur Lösung des Mazedonienproblems?

In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dürfte für die griechische Präsidentschaft der Balkan die zentrale Rolle spielen. Zum einen steht eine Lösung des Mazedonienproblems noch immer aus. Die Länder der EU wollen die neue Republik in der Hoffnung anerkennen, damit einen Beitrag zur Stabilisierung des südlichen Balkans zu leisten. Griechenlands Widerstand in der Namensfrage muß dazu überwunden werden. Zum anderen dürfte Athen die Präsidentschaft dazu nutzen, außenpolitische Initiativen zu einer multilateralen Balkankooperation weiterzutreiben, so wie dies bereits auf nationaler Ebene begonnen wurde. In der Balkanpolitik hat die Mazedonienfrage unter Mitsotakis die herausragende Rolle gespielt.[5] Hier

kann es eigentlich nur darum gehen, wie sich Griechenland dieses Streitfalls entledigen kann, ohne dabei das Gesicht zu verlieren. Letzteres ist von Bedeutung, weil die Öffentlichkeit noch immer nur schwer die Notwendigkeit eines Kompromisses einsieht. Kennzeichnend ist hier der Kommentar der „To Vima" vom 31. 10. 1993: In der Mazedonienfrage, so befand die Zeitung, sei „der Rest der Welt" unsensibel. So stellt sich aus griechischer Perspektive dar, was „der Rest der Welt" eher als nationalistische Eigensinnigkeit der Griechen empfindet. Die Verpflichtung, während der Zeit der Präsidentschaft das Unionsinteresse und nicht das nationale Anliegen voranzustellen, könnte für Griechenland eine Chance sein, sich von seiner Blockadepolitik in der Mazedonienfrage zu lösen. Eine Möglichkeit dazu wäre eine Erklärung der EU, die das Sicherheitsbedürfnis der Griechen noch einmal besonders befriedigt. Als Gegenleistung könnte Athen konzilianter in der Namensfrage auftreten.

Verhandlungen über die Namensgebung der sogenannten „Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien" fanden bekanntlich bislang zwischen Athen und Skopje unter Vermittlung der Vereinten Nationen in New York statt, ohne daß sich allerdings Kompromißformeln herausgeschält hätten. Natürlich kann Griechenland es auch beim gegenwärtigen Status belassen und die Gespräche in New York in die Länge ziehen. Nur, soviel scheint mittlerweile der aufgeklärten Öffentlichkeit in Griechenland klar zu sein: Griechenlands Position wird schwächer, und die Bereitschaft auch der EG-Länder steigt, gegebenenfalls das frühere jugoslawische Mazedonien bilateral anzuerkennen. Die belgische Regierung hat kürzlich – in der Zeit ihrer EG-Präsidentschaft – einen solchen Schritt angekündigt.[6] Der neue Regierungschef lehnt noch immer die Verwendung des Namens Mazedonien bei der Namensgebung des nördlichen Nachbarn ab. Auch hat Papandreou angekündigt, daß die Verhandlungen mit Skopje unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen nicht weitergeführt werden sollen.[7] Beides sollte indessen nicht darüber hinwegtäuschen, daß Griechenland nach einem Ausweg im oben beschriebenen Sinne suchen dürfte.

Auch in der Zeit der Präsidentschaft wird man sich der Erfahrung von früher erinnern müssen: Rhetorik einerseits und reale Politik andererseits sind durchaus getrennte Dinge. Verbale Schärfen aus Athen sollte man bei den Partnern nicht überbewerten. Bei allem sollte man künftig differenzieren, was die Regierung an „kräftigen Worten" für die eigene – bislang in dieser Frage nationalistisch gesonnene – Bevölkerung für notwendig erachtet und wo die Papandreou-Administration die Fühler ausstreckt, um die Streitfrage beizulegen. Es kann sich eine Art Arbeitsteilung herausbilden, wobei sich Vizeminister Pangalos mit kräftigen und unversöhnlichen Worten ans heimische Wahlvolk wendet, während Minister Papoulias den Ausgleich mit den EU-Partnern sucht. Ein erstes Beispiel dieser Art waren die heftigen Ausfälle von Pangalos gegen Deutschland Ende November 1993. Ganz anders dagegen Außenminister Papoulias: Er hatte vor den Attacken von Pangalos bereits die Botschafter aus den EU-Staaten zu sich gebeten, um ihnen die griechische Politik in der Mazedonien-Frage zu erläutern. Und nach dem Angriff von Pangalos beeilte sich das Athener Außenministerium, zu erklären, bei den Äußerungen des Vizeministers handele es sich nicht um eine offizielle Stellungnahme. Daß diese Art von Arbeitsteilung ihre Tücken hat, ist offensichtlich: Erstens wird die Bereitschaft der EU-Partner, auf Griechenlands Bedürfnisse einzugehen, auch von der Athener Rhetorik abhängen, zweitens könnte sich Pangalos zum „zweiten Samaras" entwickeln und versucht sein, auf populistischen Stimmenfang zu gehen. Eine erneute nationalistische Welle in Griechenland würde allerdings einer Kompromißlösung mit Skopje entgegenstehen und nicht nur die griechische Außenpolitik, sondern auch die Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1994 blockieren.

Die Präsidentschaft Griechenlands könnte der Balkanpolitik der Europäischen Union durchaus einige Impulse vermitteln – vor allem dann, wenn den Ankündigungen zur Verstärkung der multilateralen Balkankooperation und zur Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der Region Taten folgen, die auch von den EU-Partnern mitgetragen werden können. Die Chancen dazu sind um so größer, je weniger die Balkanpolitik der außenpolitischen Profilierung oder der Bildung von Allianzen dient, so wie dies in den achtziger Jahren zu beobachten war.[8] Die griechische Außenpolitik kann in der multilateralen Balkanpolitik Erfolge vorweisen: 1988 hatte Athen maßgeblichen Anteil daran, daß sich die Außenminister Albaniens, Bulgariens, Griechenlands, Jugoslawiens, Rumäniens und der Türkei zu einer Konferenz in Belgrad getroffen haben. Zu weitreichenden Übereinkünften konnte man damals allerdings nicht gelangten. Dazu trugen unter anderem unterschiedliche Auffassungen zur Entspannungspolitik bei. Die Konferenz als solche war aber bereits ein Erfolg, weil zum einen Albanien zum ersten Mal an einer derartigen Veranstaltung teilnahm und weil zum anderen bestehende bilaterale Differenzen (Griechenland-Türkei, Bulgarien-Türkei) das multilaterale Treffen nicht von vornherein verhindert haben.

Von der griechischen Präsidentschaft ausgehende Initiativen zur politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf dem Balkan dürften von den EU-Partnern begrüßt werden – zumal der griechische Außenminister dazu einige Vorarbeit bereits geleistet hat. Gerade einmal drei Wochen im Amt, hat Papoulias ab dem 8. November 1993 ein Marathonbesuchsprogramm absolviert, indem er Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien, Rumänien und Albanien aufgesucht hat. Zwar stand das Informationsbedürfnis des neuen Außenministers obenan, die halbamtliche „Athens News Agency" hat jedoch verlauten lassen, daß Papoulias eine Balkan-Konferenz vorbereiten wolle.[9] Man wird auf die konkreten Ziele und Maßnahmen gespannt sein dürfen, die mit der Konferenz verfolgt werden sollen, denn sie zu formulieren, gestaltet sich stets schwierig.

Die neue Regierung wird die bislang sehr engen Beziehungen zu Serbien einer Prüfung unterziehen müssen. Ob danach das griechisch-serbische Verhältnis noch so eng sein wird wie derzeit, bleibt abzuwarten. Es dürfte den Verantwortlichen in Athen klar sein, daß das bisherige Argument, die guten Beziehungen zu Serbien nützten auch der EG, weil sie Kommunikationskanäle offenhielten, doch sehr dadurch relativiert wird, daß die enge Bindung an Belgrad Griechenland gegenüber den EU-Partnern in eine Außenseiterrolle gedrängt hat. Sollte Griechenland tatsächlich eine aktivere und nicht auf die Mazedonienfrage zentrierte Balkanpolitik betreiben wollen, können allzu enge Bindungen an Serbien nur hinderlich sein.

Es ist also durchaus nicht unrealistisch, wenn Athen nunmehr etwas mehr auf Distanz zu Belgrad gehen sollte und die Beziehungen zu den übrigen Akteuren auf dem Balkan intensiviert. Die Reise von Außenminister Papoulias durch mehrere Balkanländer könnte dazu der Anfang sein. Andererseits ist zu beobachten, daß die EU mit der Initiative der Außenminister von Luxemburg (November 1993) selbst auf Serbien zugeht und eine teilweise Lockerung der Sanktionen in Aussicht stellt, falls Serbien sich bei Territorialfragen konzessionsbereit zeigt. Das hat den Serbenführer Milosevic veranlaßt, dem Ersuchen des griechischen Außenministers, gewisse Konzessionen zu machen, wohl doch nicht nachzukommen.[10] Es bleibt festzuhalten: Auch die griechische Präsidentschaft wird eine bislang wenig kohärente Balkanpolitik der EU nicht harmonisieren können. Angesichts der heterogenen Interessenlage der EU-Staaten in dieser Region kann eine Präsidentschaft sehr rasch an ihre Grenzen stoßen.

Anmerkungen:

1. Der deutsche Europaabgeordnete Friedrich (CSU) hatte zusätzlich eine Initiative des Parlaments vorgeschlagen, um die griechische Präsidentschaft zu verhindern. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 12. 1993.
2. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 29. 11. 1993; Neue Zürcher Zeitung vom 29. 11. 1993.
3. Vgl. ausführlich Heinz-Jürgen Axt, Griechenlands Außenpolitik und Europa: verpaßte Chancen und neue Herausforderungen, Baden-Baden 1992.
4. Vgl. Athener Zeitung vom 16. 10. 1993.
5. Vgl. ausführlicher: James Pettifer, Die neue Mazedonienfrage, in: Europäische Rundschau, 20 (1992), S. 45–55; Jens Reuter, Politik und Wirtschaft in Makedonien, in: Südosteuropa, 42 (1993), S. 83–99; Heinz-Jürgen Axt, Mazedonien: ein Streit um Namen oder ein Konflikt vor dem Ausbruch? In: Europa-Archiv, 48 (1993), S. 65–75.
6. Vgl. Le Monde vom 23. 10. 1993.
7. Vgl. International Herald Tribune vom 16. 10. 1993.
8. Zum ersten sei erinnert an die mit den westlichen Partnern nicht abgestimmten Pläne zur Errichtung einer atomwaffenfreien Zone auf dem Balkan; zum zweiten ist zu erwähnen, daß die Balkankooperation seit je in der Gefahr steht, von den verschiedenen Kontrahenten zur Bildung von Bündnissen benutzt zu werden – seien es Allianzen gegen die Türkei, gegen Griechenland oder gegen wen auch immer. Vgl. ausführlich Axt, Griechenlands Außenpolitik und Europa, a.a.O., S. 98ff.
9. Vgl. Athens News vom 9. 11. 1993.
10. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 11. 1993.

Die Regionale Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten: Mehr Wettbewerb als Kooperation?*

András Inotai

Am 22. Dezember 1992 schlossen Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn ein Abkommen über die mitteleuropäische Freihandelszone (CEFTA). Obwohl es noch von der Tschechoslowakei unterzeichnet wurde, zog es die für den 1. Januar 1993 vorgesehene Teilung des Landes bereits in Betracht. Folglich gilt das Abkommen über die mitteleuropäische Freihandelszone für vier mitteleuropäische Länder mit einer Gesamtfläche von 533600 km² und einer Gesamtbevölkerung von 64,3 Millionen Menschen, wovon die polnische Bevölkerung beinahe 60 Prozent ausmacht. Das Bruttoinlandsprodukt dieser Region beläuft sich auf 155 Milliarden US-Dollar, die Exporte auf 35,6 Milliarden Dollar und die Importe auf 39,7 Milliarden Dollar. Pro Kopf beträgt das Bruttoinlandsprodukt nach Berechnungen, die auf dem offiziellen Wechselkurs beruhen, zwischen 1887 US-Dollar für die Slowakei und 3447 US-Dollar für Ungarn. Pro Kopf gerechnet liegen die Exporte und Importe für Polen am niedrigsten (jeweils 344 US-Dollar und 419 US-Dollar) und für Ungarn am höchsten (jeweils 1039 US-Dollar und 1078 US-Dollar). Ungeachtet dieser Unterschiede gehören alle Mitglieder der Visegrád-Gruppe zu den Ländern mit mittlerem Einkommensniveau und werden aus verschiedenen Gründen als ein relativ homogener Teil des zusammengefallenen „Ostblocks" betrachtet.

Zur Entstehung des mitteleuropäischen Freihandelsabkommens

Der Gedanke an eine echte Zusammenarbeit in Mitteleuropa in einem weitgesteckten Aufgabenbereich, der Wirtschaft, Politik, Kultur, Tourismus usw. umfaßt, kam Mitte der achtziger Jahre auf und führte im Rahmen der Gründung der Initiative Mitteleuropa (mit Österreich, Ungarn, Italien und Jugoslawien) zu konkreten Ergebnissen. Dieser Rahmen wurde zur Pentagonalen und schließlich zur Hexagonalen erweitert, als zunächst die Tschechoslowakei und dann Polen beitraten. Nach 1989 wurde durch die bedeutenden Umwälzungen auf der europäischen Bühne diese Art von Dialog und die Zusammenarbeit europäischer Länder unterschiedlicher sozio-politischer Systeme hinfällig. Die Zusammenarbeit der ehemaligen, dieser Gruppe angehörenden Ostblockländer untereinander wurde dafür um so dringlicher.

Es muß jedoch betont werden, daß das mitteleuropäische Freihandelsabkommen nur in begrenztem Maße das Ergebnis echter, offensiver Anstrengungen zur Zusammenarbeit war. Zudem gaben nicht wirtschaftliche Faktoren, sondern politische und sicherheitsbedingte Überlegungen den Ausschlag. Zwei Aspekte hatten beschleunigende Wirkung. Einerseits entstand durch den Zusammenbruch des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) der Gedanke an eine regionale Zusammenarbeit, um die schlimmsten der durch die Abschaffung des alten Handelssystems entstehenden Folgen zu vermeiden und wenigstens einen Teil des traditionellen Handelsnetzwerks zu erhalten. Es kam hinzu, daß durch den Zusammenbruch des RGW der Handel in dieser Region nunmehr der Meistbegünstigungsklausel unterlag, welche im Vergleich zum ehemaligen RGW-System und dem in den Assoziierungsabkommen angebotenen Handelsrahmen unvorteilhafter war.

Andererseits förderte sowohl direkter wie auch indirekter Druck von außen die Institutionalisierung regionaler Bindungen. Direkt drängte der Staatsstreich gegen Gorbatschow im August 1991 und die zunehmende Furcht vor einem Sicherheitsvakuum zwischen Westeuropa und der sich auflösenden Sowjetunion die Länder der Region dazu, den Westen gemeinsam um Unterstützung in den Bereichen Politik und Sicherheit zu bitten. Indirekter Druck entstand dadurch, daß internationale Akteure mehrmals ihren Wunsch nach verstärkter regionaler Zusammenarbeit ausdrückten.

In diesem Zusammenhang übte die Europäische Gemeinschaft (EG) besonderen Einfluß aus. Neben wiederholten politischen Erklärungen beeinflußten vor allem die bilateral zwischen Brüssel und den Visegrád-Staaten abgeschlossenen Assoziierungsabkommen die regionale Zusammenarbeit. Erstens strebten die Assoziierungsabkommen gegenüber den jeweils den intraregionalen Handel betreffenden nationalen Handelsregeln verbesserte Bedingungen für den Warenverkehr zwischen der EG und den einzelnen Visegrád-Staaten an. Um die Wettbewerbsverzerrung, die zu vermeiden gewesen wäre, wenn der Handel mit der EG und der Handel innerhalb der Region von gleichen Regeln bestimmt gewesen wäre, in einem erträglichen Rahmen zu halten, mußte ein den bilateralen Assoziierungsabkommen[2] ähnliches Abkommen abgeschlossen werden. Zweitens erforderten die in den Assoziierungsabkommen festgesetzten kumulativen Ursprungsregeln Abkommen über regionalen Freihandel, um die Vorzugsbehandlung auf Exportprodukte anzuwenden, die Importanteile aus anderen Visegrád-Staaten beinhalteten.

Das Abkommen: Anspruch und Wirklichkeit

Wie der Name besagt, handelt es sich bei dem Abkommen um eine Freihandelszone. Darüber hinaus umfaßt das Abkommen mehrere mit dem Handel verbundene Bereiche der Zusammenarbeit (beispielsweise die Förderung des freien Verkehrs von Kapital und Arbeit, die Schaffung günstiger Bedingungen für die direkte Zusammenarbeit von Firmen und für ausländisches Kapital, die Verbesserung der Transportsysteme und verbesserte Infrastruktur, die Koordination der nationalen Energiesysteme und der Telekommunikationsnetzwerke). Dennoch bildet die schrittweise Einführung einer Freihandelszone bis zum Jahre 2001 das Rückgrat des Abkommens. Seit März 1993 sind die Handelsbarrieren für die meisten Rohstoffe und halbfertigen Produkte abgeschafft worden (Liste A). Der Handel mit anderen Fertig- und Industrieprodukten der Liste B wird in fünf Jahren freigegeben. Schließlich sollen die Handelsbarrieren für die sogenannten „sensiblen" Produkte wie Textil-, Eisen- und Stahlprodukte in den nächsten acht Jahren abgebaut werden. Für den Handel mit Agrar- und verarbeiteten Lebensmittelprodukten gelten Sonderregelungen.[3]

Für 58 Prozent der polnischen Exporte in die Slowakische und die Tschechische Republik und 34 Prozent der Exporte nach Ungarn galt jedoch schon vor der Unterzeichnung des Abkommens über die mitteleuropäische Freihandelszone Zollfreiheit. Hingegen fielen nur 4 Prozent der slowakischen und tschechischen und nur 2 Prozent der ungarischen Exporte nach Polen in diese Kategorie. Mit der Unterzeichnung der Handelsvereinbarungen des Freihandelsabkommens[4] konnten weitere 51 Prozent der ungarischen Exporte nach Polen und 15 Prozent der Exporte in die Tschechoslowakei sowie 26 Prozent der polnischen Exporte nach Ungarn und 9 Prozent der polnischen Exporte in die Tschechoslowakei zollfrei gehandelt werden.[5]

Trotz des nicht in Frage zu stellenden Prozesses der Liberalisierung ist die tatsächliche Auswirkung des mitteleuropäischen Freihandelsabkommens auf den regionalen Handel und die Wachstumsaussichten eher begrenzt und kann die durch den Zusammenbruch des RGW, die drastischen wirtschaftlichen Umstrukturierungsmaßnahmen und die, durch den Reorientierungsprozeß in den Mitgliedsländern in den letzten Jahren entstandenen schweren Verluste kaum wettmachen. Zunächst einmal ist festzustellen, daß der intraregionale Handel noch nie einen großen Anteil am gesamten Handelsvolumen der Visegrád-Staaten hatte. Selbst in den besten Jahren der Zusammenarbeit belief er sich auf ungefähr 15 Prozent für die Tschechoslowakei, jedoch auf weniger als 10 Prozent für Polen und Ungarn. In absoluten Zahlen ausgedrückt, erreichte er 1992 keine 2 Milliarden US-Dollar, wobei tschechoslowakische Exporte einen Anteil von 894 Millionen US-Dollar, polnische Exporte einen Anteil von 671 Millionen US-Dollar und ungarische Exporte einen Anteil von 393 Millionen US-Dollar hatten. Weiterhin ist festzustellen, daß die Anteile des bilateralen Handels am Gesamthandelsvolumen im letzten Jahr bedeutend gesunken sind. Gegenwärtig belaufen sie sich auf etwa 8 Prozent für die Tschechoslowakei, aber nur auf 4 bis 5 Prozent für Polen und Ungarn.[6] Das Handelsvolumen nahm in stärkerem Maße ab, als die Preise erkennen ließen, was auf die Anpassung an die höheren Weltmarktpreise und den Übergang zu realistischen Wechselkursen, welche das verzerrte Anrechnungssystem des RGW ersetzten, zurückzuführen ist. Drittens ist festzustellen, daß der intraregionale Handel stark zur „Naturalisierung" oder zu einem Übergewicht an Rohstoffen, Agrarprodukten und halbfertigen Waren neigt, nachdem früher hauptsächlich Fertigprodukte gehandelt wurden. Maschinenprodukte und industrielle Verbrauchsgüter wurden am stärksten durch den Rückgang des bilateralen Handels, die wirtschaftliche Umstrukturierung und die Freigabe der Einfuhren betroffen.

Gründe für die regionale Zusammenarbeit

Die Gründe für die regionale Zusammenarbeit können in fünf Punkten zusammengefaßt werden:

Erstens: Der historische Hintergrund: In ihrer mehr als tausendjährigen Geschichte waren die Visegrád-Staaten mehrmals vereinigt. Die Slowakei war für zehn Jahrhunderte Teil des Königreichs Ungarn und wurde nach dem Ersten Weltkrieg verfassungsrechtlicher Teil der Tschechoslowakei. Ungarn, Böhmen und Morawien verbindet eine 473jährige gemeinsame Geschichte, während verschiedene Teile Polens und Ungarns für 172 Jahre miteinander verbunden waren (jeweils durch gemeinsame Könige oder Regenten). Noch bedeutender ist die Tatsache, daß es in der Weltgeschichte nur wenige Nachbarstaaten gibt, die untereinander so selten Krieg geführt haben. Zwischen Ungarn und Polen ist es niemals zum Krieg gekommen, und offene Feindseligkeiten zwischen Böhmen und Ungarn waren ebenfalls äußerst selten.

Zweitens: Die geographische Nähe: Trotz des technischen Fortschritts, welcher die einzelnen Volkswirtschaften in der ganzen Welt für Entfernungen „weniger anfällig" macht, neigen Nachbarstaaten im allgemeinen eher zu Handels- und Wirtschaftsbeziehungen untereinander, auf Kosten weit entfernter Länder.

Drittens: Wirtschaftliche Gründe: Es ist bemerkenswert, daß der wichtigste und dringendste Anreiz zu verstärkter wirtschaftlicher Zusammenarbeit ein defensiver ist, da es darum geht, den weiteren Rückgang des regionalen Handels und den Zusammenbruch der über Jahrzehnte

aufgebauten Handelsbeziehungen zu stoppen. Diesem Ansatz der Schadensbegrenzung liegt die Idee zugrunde, den intraregionalen Handel auszudehnen, um unrentable Unternehmen am Leben zu erhalten. Hingegen bieten auch die umsichtigsten und sorgfältigsten Umfragen zumindest kurzfristig keine Argumente dafür, daß der regionale Handel zu größerer internationaler Wettbewerbsfähigkeit und zusätzlichem Wachstum führt.

Viertens: Die den Außenhandel betreffenden Gründe sollten besonders aufmerksam betrachtet werden. Offensichtlich, und wie schon eingangs erwähnt, haben die mit der EG unterzeichneten Assoziierungsabkommen eine wichtige Rolle bei dem Abschluß des Freihandelsabkommens gespielt. Hinzu kommt, daß von dem mitteleuropäischen Freihandelsabkommen erwartet wird, daß es Zwischenhändler aus Drittstaaten (hauptsächlich Österreich und Deutschland) wieder dem intraregionalen Handel zuführt. Als wichtigster Punkt sind jedoch die Möglichkeiten gemeinsamer Politik zu betrachten. Es gilt als allgemeine Erfahrung, daß regionale Gruppen ihre gemeinsame Verhandlungsstärke gegenüber Drittstaaten oder Ländergruppen nutzen, selbst wenn ihr intraregionaler Handel und ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit nur begrenzt sind. (Die ASEAN-Gruppe bietet für die vergangenen fünfzehn Jahre das beste Beispiel.) Die Visegrád-Staaten sollten die spezifischen Gebiete der Zusammenarbeit wie auch die Wege und Mittel für gemeinsame Verhandlungen mit der EG und anderen Ländern, inklusive Rußland, prüfen.

Fünftens ist regionale Zusammenarbeit auch aus politischen Gründen ratsam. In allen Ländern der Region ist die Kontrolle extremistischer und nationalistischer Gruppierungen und Tendenzen ein wichtiges Element politischer Stabilität. Zudem könnte eine verstärkte politische Zusammenarbeit der internationalen Völkergemeinschaft ein wichtiges Zeichen sein. Es könnte beweisen, daß die mitteleuropäische Region bereit und fähig ist, in wesentlichen Punkten zu kooperieren, international geltendes Recht anzuerkennen, und nicht bereit ist, regionale oder lokale Konflikte, deren Folgen sich über die Region hinaus auswirken, zu verhärten. Neben dem positiven politischen Signal würde dies ebenso eine hilfreiche psychologische Auswirkung haben, welche dazu beitragen könnte, den Westen (Westeuropa) davon zu überzeugen, längerfristig angelegte Formen der Zusammenarbeit mit der ganzen Region in Betracht zu ziehen.

Hindernisse für die regionale Zusammenarbeit

Neben den oben angeführten positiven Gründen sind gleichzeitig eine Reihe bedeutender Hindernisse bei der verstärkten regionalen Zusammenarbeit, zumindest kurzfristig betrachtet, anzuführen.

Zum einen sollte man trotz des teilweise ähnlichen geschichtlichen Erbes nicht über die bedeutenden Unterschiede in der Entwicklung der Mitgliedstaaten hinwegsehen. Es ist hervorzuheben, daß diese Region Europas es niemals aus eigener Kraft geschafft hat, gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen oder eine gemeinsame Modernisierungsstrategie als Ergebnis interner (regionaler) Anstrengungen und Bemühungen umzusetzen. Im Gegenteil: Die Einheit dieser Region wurde künstlich durch äußere Mächte (das Habsburger Reich, die Österreich-Ungarische Monarchie, Deutschland und nach dem Zweiten Weltkrieg die Sowjetunion) geschaffen (oder mißgestaltet). Vier Jahrzehnte der Integration nach sowjetischem Vorbild im Rahmen des Warschauer Pakts und des RGW haben gewiß nicht dazu beigetragen, die eigentliche regionale Zusammenarbeit zu fördern, da alle Länder dieser Region bilaterale Beziehungen mit der

UdSSR als zentraler Macht dieses Systems entwickelt haben. In dieser Zeit galten die Beziehungen zu der Sowjetunion als bedeutendste Richtschnur oder gar als absolut vorrangig bei der Entwicklung nationaler Entwicklungsstrategien. So war auch die nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Systems plötzlich erlangte Unabhängigkeit für die Bildung stärkerer regionaler Beziehungen nicht förderlich. Schließlich haben die außerordentlichen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Herausforderungen, denen sich alle Länder dieser Region in den letzten Jahren stellen mußten, dazu geführt, die allgemeinen Anstrengungen der mitteleuropäischen Staaten auf den westeuropäischen Stabilitätsanker hin zu orientieren (oder abzulenken).

Zum anderen weisen trotz der offensichtlich ähnlichen Probleme bei der Umstrukturierung die tatsächlich umgesetzten politischen Schritte zur Stabilisierung und Systemveränderung erhebliche Unterschiede auf. Gewiß wurden einige dieser Unterschiede bereits deutlich, bevor es zu den tiefgreifenden Veränderungen kam. In diesem Zusammenhang möge es genügen, daran zu erinnern, daß Ungarn seine breit angelegten Wirtschaftsreformen 1968, Polen nach 1981 und die Tschechoslowakei kurz nach 1989 begannen. In den letzten Jahren konnten grundlegende Unterschiede bei der Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Veränderungen, der Abfolge grundlegender Schritte und der „Mischung" wirtschaftspolitischer Maßnahmen beobachtet werden. Außerdem sind alle Länder dieser Region von einer tiefen wirtschaftlichen Krise erfaßt worden. Der allgemeinen Erfahrung nach zu urteilen, ist eine derartige Situation eine ungünstige Voraussetzung für verstärkte regionale Zusammenarbeit. Drei charakteristische Unterschiede zwischen den Visegrád-Staaten schmälern zudem die mögliche gemeinsame Basis für eine Zusammenarbeit. Erstens erfordert die Modernisierung der Wirtschaft, als dringendste Aufgabe aller Länder dieser Region, starke und zuverlässige externe Partner, die als „Modernisierungsanker" bzw. „Modernisierungspole" fungieren. Wie schon in der Vergangenheit hat die Region auch heute kein eigenes „Gravitationszentrum". Zweitens macht der intraregionale Handel nur einen geringen Teil des gesamten Handels der Mitgliedstaaten aus. Zudem hat der Zerfall des RGW negative Auswirkungen auf den intraregionalen Handel, auch wenn er im Vergleich zu den bilateralen Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion von geringerer Bedeutung war. Drittens hat die einseitige Spezialisierung auf den sowjetischen Markt zur Herausbildung eines sehr ähnlichen Export- (und Import-) Musters geführt. Jedes Land stellt ähnliche Waren für den Export her und ist von ähnlichen Importen abhängig. Außerdem kam es im Zuge des Zerfalls des sowjetischen Marktes zu einem Zusammenbruch der für den regionalen Markt bestimmten wettbewerbsfähigen Produktion. Auch wenn es für diese Waren in der Region eine bedeutende Nachfrage gibt, so halten wirtschaftliche und strukturelle Überlegungen die Unternehmen von einer Produktion dieser Produkte ab.[7] Mit Blick auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten der Region läßt sich eine grundsätzliche Schlußfolgerung ziehen: Da der Modernisierungsanker sich außerhalb der Region befindet und intraregionaler Handel sehr gering ist, können wirtschaftlicher Aufschwung und das Erlernen der internationalen Spielregeln nicht im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit geschehen, wie es häufig von westlichen Wissenschaftlern gefordert wird.

Zum dritten überrascht es nicht, daß die Visegrád-Staaten aufgrund ihrer Produktions- und Exportgegebenheiten auf den internationalen Märkten als Konkurrenten auftreten. Folglich sind die intraregionalen Wirtschaftsbeziehungen hauptsächlich durch Rivalität und nicht durch Kooperation geprägt. Dies gilt für die Suche nach eigenen Wegen und Mitteln der Politik wie auch für den Wettbewerb um bessere Marktzugangsbedingungen, fremdes Kapital, aber auch für eine bessere Darstellung in der internationalen Presse. Außerdem behindert wieder aufkeimender staatlicher Protektionismus (Landwirtschaft, Stahl und andere sensible Produkte) die

regionale Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang könnten jedoch alle Wirtschaftspolitiker in Mitteleuropa etwas von ihrem „Meister", der EG, lernen.

Schließlich bringt die geographische Lage der Visegrád-Staaten es mit sich, daß deren Interessen in den Bereichen der Sicherheit und der Politik sich nur teilweise ähneln. Dies betrifft sowohl deren Einstellungen zu Deutschland und Rußland wie auch zur Nationalitätenfrage. Auch die kürzlich erfolgte Teilung der Tschechoslowakei ist für die regionale Zusammenarbeit nicht förderlich.

Die EG und die Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten

Tatsächlich könnte der Westen, aber vor allem die Europäische Gemeinschaft, bedeutende Unterstützung zur Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit der mittel- (und ost-) europäischen Länder leisten, wenn er einen realistischeren und auf den tatsächlichen Gemeinsamkeiten und Unterschieden in der Region basierenden Ansatz verträte und sich von jenem westlichen Wunschdenken und jenen vorgefertigten Vorstellungen löste, die nicht der Geschichte der Region entsprechen. Jeder realistische Ansatz sollte die folgenden wichtigen zwei Ausgangspunkte berücksichtigen: zum einen die auf der Geschichte beruhenden besonderen Eigenheiten der Mitgliedstaaten; und zum anderen die Tatsache, daß regionale Beziehungen unmöglich als Ersatz für globale Beziehungen geltend gemacht werden können. Der westliche Ansatz, welcher die Bedeutung der regionalen Kooperation als Voraussetzung für eine Anbindung an die EG unterstreicht, verkennt entweder in erheblichem Maße die Situation Mittel- (und Ost-) Europas oder basiert absichtlich, jedoch ohne dies öffentlich auszusprechen, auf einer Strategie des Protektionismus.

Bezüglich der ersten These ist festzustellen, daß eine Vielzahl an Büchern über die Erfahrungen regionaler Integration weniger entwickelter Länder geschrieben wurde, in denen eine eindeutige Folge von regionaler und globaler Handelsentwicklung beschrieben wird. Hierbei ist kein Entwicklungsland bekannt, das sich als Ergebnis vorrangig wirtschaftlicher Beziehungen zu Ländern mit einem vergleichbaren wirtschaftlichen und technischen Niveau weiterentwickelt hätte.[8] Die ASEAN-Länder bieten das einzige Beispiel gelungener regionaler Integration außerhalb Europas, welche im Rahmen eines „offenen Regionalismus" entwickelt wurde. Im Zuge der exportorientierten Entwicklung der ASEAN-Länder galten die entwickelten Länder immer als wichtigste Importmärkte und als Anker der wirtschaftlichen Modernisierung. In letzter Zeit haben die ASEAN-Länder jedoch der Entwicklung des regionalen Marktes mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Veränderung ist Ergebnis des aufgrund der Weltmarktorientierung erreichten höheren Entwicklungsstands. Heutzutage führen eine höhere regionale Wachstumsrate, eine höhere und differenziertere Nachfrage in der Region und zunehmend auch international (und nicht nur regional!) wettbewerbsfähige Produktionsstrukturen zu einem größeren Interesse an regionaler Zusammenarbeit. Wäre es denkbar, daß die allgemeingültige und von führenden Wirtschaftsexperten und -institutionen so leidenschaftlich vertretene Erfahrung für Mittel- (und Ost-) Europa plötzlich ungültig ist? Dies ist eher unwahrscheinlich. Deshalb muß Mittel- (und Ost-) Europa den wohl vorgezeichneten Weg beschreiten. Es kann angenommen werden, daß intraregionale Zusammenarbeit und intraregionaler Handel in dem Maße zunehmen, in dem diese Länder in der Lage sein werden, sich an der globalen, aber hauptsächlich auf die EG-Ebene bezogenen Arbeitsaufteilung teilzuneh-

men. Es gibt keinen Weg, der eine andere Richtung, nämlich von der regionalen zur globalen Integration, weist. Mit anderen Worten ist die erfolgreiche regionale Zusammenarbeit nicht die Bedingung für, sondern die Konsequenz der erfolgreichen Integration in die internationale Wirtschaft.

Mit Blick auf die zweite These ist hervorzuheben, daß jede Anstrengung der Gemeinschaft, die mitteleuropäischen Exporte auf die Visegrád-Region oder noch weiter nach Osten umzulenken oder gar zurückzuweisen, statt die westeuropäischen Märkte zu öffnen, in großem Maße anti-produktiv und vertrauenshemmend wäre. Ebenso ist der Vorschlag einzustufen, die in der Umstrukturierung befindlichen Wirtschaftssysteme sollten zunächst der EFTA, einer in der Auflösung begriffenen Freihandelszone, beitreten. Es sei darauf hingewiesen, daß derartige und ähnliche Anstrengungen von seiten der Visegrád-Staaten vermehrt als Angst der EG vor zunehmendem östlichen Wettbewerb und als deutliches Anzeichen wachsenden Protektionismus ausgelegt werden.

In den bilateralen Europa-Abkommen hat die Gemeinschaft ihr Interesse an verstärkter regionaler Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten zum Ausdruck gebracht. Intraregionaler Handel wird als sogenannter „local content" der in die EG exportierten Waren betrachtet. Auf anderen Gebieten hat sich die Kluft zwischen tatsächlicher Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit und redseliger Rhetorik jedoch weiter aufgetan. Bedauerlicherweise beinhalten die Assoziierungsabkommen keine potentielle Beteiligung der EG an dem Aufbau und der Verbesserung der regionalen Infrastruktur der Visegrád-Staaten untereinander, obwohl dies eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben ist. Ein positiver Ansatz der EG wäre gewiß ein bedeutender Beitrag zur regionalen Entwicklung. Dies böte den in der Umwandlung befindlichen Wirtschaftssystemen zusätzliche finanzielle Mittel, die wiederum ein größeres Wachstum begünstigen könnten und dazu beitragen würden, einen Teil der Arbeitslosigkeit zu absorbieren und schließlich die infrastrukturellen und politischen Bedingungen für regionale Zusammenarbeit zu fördern. Anders gesagt würde ein derartiger Beitrag sich günstig auf die Förderung des Handels und die Stärkung der Wirtschaft und der politischen Stabilität auswirken. Die Assoziierungsabkommen beinhalten keine regionalen Quoten für Exporte von sensiblen Waren in die EG. Zählt man die nationalen Quoten zusammen, so ergäbe dies für die EG keine größere „Marktstörung" als durch die Ausschöpfung der nationalen Quoten. Da es jedem einzelnen Visegrád-Staat nicht immer gelingt, die eigenen nationalen Quoten auszuschöpfen, könnten diese durch die Ausfuhr identischer Güter aus anderen Ländern der Region aufgestockt werden. Dies würde den Anstieg der Exporte aus Mitteleuropa in die EG anheben. Außerdem hätte Brüssel die regionale Zusammenarbeit bedeutend dadurch unterstützen können, den Visegrád-Staaten bessere Zugangsmöglichkeiten zu den von der EG finanzierten Hilfsprogrammen für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Agrarprodukte, Medikamente usw.) einzuräumen. In Wirklichkeit ist oft genau das Gegenteil zu beobachten: Die EG-Hilfspakete haben die mitteleuropäischen Firmen von ihren traditionellen Märkten in der ehemaligen UdSSR verdrängt.

Modernisierungspartner EG

Das mitteleuropäische Freihandelsabkommen als Rahmen für die regionale Zusammenarbeit kann nur angemessen eingestuft werden, wenn seine Grenzen und der zeitliche Rahmen zur Mobilisierung latenter regionaler Mittel in Betracht gezogen werden. Erstens wird eine höhere

Ebene der regionalen wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit das Ergebnis erfolgreicher Einbeziehung in die globale Wirtschaft und vor allem der Anbindung an die EG sein. Zweitens muß, während die wirtschaftliche Zusammenarbeit zumindest auf kurze Sicht ungewiß ist, der politischen Koordinierung einschließlich der Festlegung gemeinsamer Positionen gegenüber Drittstaaten und Staatengruppen größere Priorität eingeräumt werden.

In den kommenden Jahren wird dem Wettbewerb zwischen den Visegrád-Staaten mehr Bedeutung zukommen als der Zusammenarbeit. Dennoch könnte die intraregionale Zusammenarbeit durch eine angemessene, auf die ganze Region ausgerichtete EG-Politik und die wachsende Bedeutung multinationaler Unternehmen mit Produktionsstätten und Dienstleistungszentren in den Mitgliedstaaten bedeutend gestärkt werden. Die nicht unwahrscheinliche Erschöpfung der Stabilisierungspolitiken der letzten Jahre und die Unterbrechung des dynamischen Exportwachstums könnten zu vermehrtem Wettbewerb um Märkte und Mittel und zu einer Umstrukturierung der Wirtschaftsprioritäten führen. Zieht man all diese Veränderungen in Betracht, so scheint es an der Zeit, daß die EG neue Wege beschreitet, um die aufkommenden neuen nationalen Bedürfnisse in ein wohlgeformtes regionales Schema einzupassen, welches durch angemessene institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen unterstützt wird.

Innerhalb der Visegrád-Gruppe mag der Anteil am intraregionalen Handel durchaus als Folge der Teilung der Tschechoslowakei ansteigen, da der Handel zwischen der Tschechischen und der Slowakischen Republik statistisch gesehen dem intraregionalen Handel zugeordnet wird. Außerdem kann mit leichten Verschiebungen innerhalb der geographischen Verteilung des intraregionalen Handels gerechnet werden, da der bilaterale Warenverkehr vor allem zwischen der Tschechischen Republik und Polen sowie zwischen Ungarn und der Slowakei zunehmen wird. Auf längere Sicht wird der intraregionale Handel auf etwa 8 bis 12 Prozent des Gesamthandels (diese früheren Berechnungen schließen den Handel zwischen der Tschechischen und der Slowakischen Republik nicht mit ein) steigen, wenn die Wiedereingliederung der Region nach Westeuropa gute Fortschritte macht und aus dem Ausland Gelder weiter nach Mitteleuropa fließen. Die Öffnung der mitteleuropäischen Freihandelszone für andere osteuropäische Länder, vor allem jene, die kürzlich mit Brüssel Assoziierungsabkommen unterzeichnet haben (Bulgarien und Rumänien), ist gegenwärtig ziemlich unsicher. In nächster Zukunft stellt womöglich die Harmonisierung weiterer bilateraler Freihandelsabkommen im Sinne und nach Vorlage der mitteleuropäischen Freihandelszone eine zusätzliche Herausforderung dar.[9] Ganz gleich, wie intensiv und breit gefächert die Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten und möglicher neuer Mitglieder auch sein mag, so werden der Region in absehbarer Zukunft doch das notwendige Wachstum und der notwendige Entwicklungspol, die die Voraussetzung für eine erfolgreiche Modernisierung sind, fehlen. Der Modernisierungsanker wird weiterhin Brüssel sein. Deshalb hängt die zukünftige regionale Zusammenarbeit in großem Maße von dem strategischen Ansatz ab, den Brüssel im Hinblick auf die einzelnen assoziierten Länder und im Hinblick auf die gesamte Region Mitteleuropas definieren wird.

Anmerkungen

* 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 Visegrád-Staaten und dem Institut für Europäische Politik beteiligt.

1. Diese Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1992.
2. In den meisten Fällen müssen 60 Prozent des Wertes der zu exportierenden Ware „nationalen" Ursprungs sein. Als „nationaler" Ursprung gelten heimische Warenanteile, aus EG-Importen stammende Warenanteile und in anderen Visegrád-Staaten gekaufte Warenanteile.
3. In diesem Fall basiert die Liberalisierung auf einem zweifachen Ansatz, nämlich dem jährlichen Zollnachlaß und der jährlichen Erhöhung zollfreier Quoten.
4. Wie bei den Assoziierungsabkommen traten die Handelsvereinbarungen des mitteleuropäischen Freihandelsabkommens unabhängig vom Gesamtvertragswerk am 1. März 1993 in Kraft. Das Gesamtabkommen ist bereits von den slowakischen, tschechischen und ungarischen Parlamenten ratifiziert worden, bedarf jedoch noch der Zustimmung durch das polnische Parlament. Diese Verzögerung ist auf die politische Krise und die neuen Parlamentswahlen in diesem Land zurückzuführen. Die Ratifizierung wird jedoch kurz nach dem Zusammentreffen des neuen Parlaments erwartet.
5. Die Gruppe der sensiblen Produkte beläuft sich auf 9 Prozent der ungarischen Exporte nach Polen, auf 3 Prozent der polnischen Exporte nach Ungarn und auf 10 Prozent der Exporte in die Tschechoslowakei. Hingegen fallen 52 Prozent der tschechoslowakischen Exporte nach Polen in diese Kategorie.
6. Nach neuesten Angaben ist der regionale Handel für die Slowakische Republik am wichtigsten, selbst wenn der Handel mit der Tschechischen Republik ausgenommen wird. Im ersten Quartal des Jahres 1993 war Polen fünftwichtigstes Einfuhrland der Slowakei (2 Prozent der gesamten Einfuhren), während Ungarn mit 5,3 Prozent den dritten Platz in der gesamten slowakischen Ausfuhr belegte. Lieferungen der Tschechischen Republik nach Polen betrugen 5 Prozent der Gesamtausfuhr und sicherten dem polnischen Markt den fünften Platz im Jahre 1992. Es existieren keine weiteren intraregionalen Handelsströme zwischen den fünf wichtigsten Absatz- und Bezugsländern.
7. Tatsächlich hat die Nachfrage des sowjetischen Marktes die Produktion gemäß den „economies-of-scale" garantiert. Die verbleibende Nachfrage sowohl im Osten, im Westen und in der Region erreicht nicht das für eine effiziente Produktion notwendige Mindestniveau.
8. Eine Anzahl an Beispielen kann aus Lateinamerika angeführt werden. Aber auch die EG bietet ein Beispiel: Spanien und Portugal ist es nicht gelungen, den intraregionalen Handel vor und an Stelle von Handelsbeziehungen mit der Gemeinschaft zu stärken.
9. Gegen Ende 1993 hat zunächst die Tschechische, dann die Slowakische Republik ein Freihandelsabkommen mit Slowenien unterschrieben. Ungarn bereitet ein ähnliches Abkommen mit Slowenien und Kroatien vor. Es wird erwartet, daß den Visegrád-Staaten ein ähnliches Anliegen von den Baltischen Staaten oder der Ukraine unterbreitet werden wird. Auch die Türkei hat in dieser Richtung massive Schritte unternommen.

Übersetzung aus dem Englischen von Susanne Klunkert

Der Kollaps des EWS – Konsequenzen für den Maastricht-Prozeß

Norbert Walter

1993: Dämpfer für die europäische Integration

Der Start des Binnenmarktes Anfang 1993 und die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages sollten dem europäischen Integrationsprozeß neuen Schwung verleihen und das Wachstum in Europa stärken. Das „erste Binnenmarktjahr" hinterläßt tiefe Enttäuschung. Europa erlebt eine ernste Wirtschaftskrise. Die Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union (EU) ist kräftig auf 11 Prozent gestiegen. Angesichts der allenfalls moderaten Konjunkturerholung in 1994 ist ein weiterer Anstieg programmiert.

Die monetäre Integration hat mit dem faktischen Zusammenbruch des EWS Ende Juli 1993 (das heißt der Erweiterung der Bandbreiten auf ± 15 Prozent um den alten Leitkurs) einen weiteren schweren Schlag erhalten, nachdem bereits im September 1992 das Pfund Sterling und die italienische Lira aus dem Wechselkursverbund des EWS ausgeschieden waren. Europa ist mit dem De-facto-Übergang zu flexiblen Wechselkursen auf den niedrigsten monetären Integrationsstand der Nachkriegszeit zurückgefallen – jedenfalls was das institutionelle Arrangement anlangt.

Vor diesem Hintergrund wird häufig die Frage gestellt, ob es überhaupt noch realistisch und zweckmäßig ist, das Maastricht-Projekt weiter zu verfolgen. Nicht nur in Großbritannien, auch in Deutschland wird in der Wissenschaft und neuerdings auch vereinzelt in der Politik Kritik an einer weiteren europäischen Integration geübt. Für mich ist aber offensichtlich, daß es zu Europa keine erstrebenswerte Alternative gibt. Auch hier gilt: Stillstand bedeutet Rückschritt. Dieser gefährdet Offenheit und Liberalität in Europa. Dies bedeutet letztlich Gefahr für Freiheit und Wohlstand für die europäischen Bürger.

Krise beinhaltet aber nicht allein Gefahr, sie birgt auch Chance, Aussicht auf Überwindung der Probleme. Wir können aus der gegenwärtigen Situation in Europa durchaus gestärkt herauskommen, wenn es uns gelingt, die Weichen richtig zu stellen. Es gibt ja auch positive Signale: Nach dem Karlsruher Urteil zu Maastricht ist der Vertrag am 1. 11. 1993 in Kraft getreten und damit Rechtssicherheit geschaffen. Der Rat der Europäischen Union hat auf den Gipfeltreffen im Oktober und Dezember 1993 seine politische Entschlossenheit zur Fortsetzung des Maastricht-Prozesses eindrucksvoll unterstrichen.

Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen steht der Fortgang der monetären Integration, vor allem der Inhalt der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (ab 1. 1. 1994) sowie die Perspektiven für den Übergang in der Endstufe der Währungsunion mit dem Ziel einer einheitlichen Währung. Doch zunächst ein Blick auf die EWS-Krise.

Ursachen der EWS-Krise

Bei der Analyse der Ursachen für den Zusammenbruch des EWS im Juli 1993 kann man grundsätzlich zwischen System- und Managementmängeln unterscheiden. Bei ersteren sind vor allem zwei Aspekte hervorzuheben:

Erstens der verzerrte policy mix im Ankerwährungsland Deutschland, das heißt die laxe Fiskal- und Lohnpolitik im Verein mit einer restriktiven Geldpolitik war bis 1993 mit hohen DM-Zinsen verbunden. Da die DM-Zinsen von den Märkten als „Untergrenze" für die Nominalzinsen der Partnerwährungen erachtet wurden, standen die Hartwährungsländer im alten EWS vor der Wahl, entweder ihre Währung ohne wirtschaftliche Notwendigkeit abzuwerten oder das hohe deutsche Zinsniveau als Orientierung für die eigenen Zinsen zu akzeptieren. Die gewählte letztere Option führte zu einer extrem hohen realen Zinsbelastung, die beispielsweise in Frankreich Anfang 1993 am kurzen Ende des Marktes etwa 10 Prozent erreichte. Ob zu Recht oder zu Unrecht, die Märkte argwöhnten, ob solch hohe reale Zinsbelastung angesichts schwacher Konjunk-

tur und steigender Arbeitslosigkeit durchgehalten werden kann, und begannen, die Standfestigkeit der Notenbanken zu testen.

Zweitens ist die These vom sogenannten „inconsistent quartet" zu nennen, nach der freier Handels- und Kapitalverkehr, feste Wechselkurse und autonome Geldpolitik nicht gleichzeitig zu realisieren sind. Da die ersten beiden Freiheiten als Kernbestandteil des Binnenmarktes nicht zur Disposition stehen, bleibt nur die Wahl fester Wechselkurse bei Unterordnung der Geldpolitik unter die Ankerwährung oder der Übergang zu einer Währungsunion mit gemeinsamem geldpolitischem Entscheidungsprozeß. Insofern war das EWS also von Anfang an ein potentiell gefährdetes System.

Das Problem des „inconsistent quartet" erhielt im Zuge der Deregulierung der Finanzmärkte und der völligen Liberalisierung des Kapitalverkehrs (unter anderem in Frankreich und Italien Anfang 1990) eine neue Dimension, da dies mit einer kräftigen Zunahme der grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen einherging. Gegen die immensen Kapitalströme, die ähnlich wie beim US-Dollar schon auf relativ kleine Änderungen im Daten- oder Meinungsbild der Märkte reagieren, stoßen die Notenbanken mit Interventionen und Zinsanhebungen zur Wechselkursverteidigung rasch an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. So beträgt beispielsweise der tägliche Umsatz an den Devisenmärkten derzeit ca. 1000 Mrd. $ weltweit, wovon nur ca. 3–5 Prozent handelsbezogene Transaktionen sind (im Vergleich zu 75 Mrd. $ im EWS-Gründungsjahr 1979).

Hinzu kommt, daß es in der Phase der EWS-Spannungen von September 1992 bis Juli 1993 an einem überzeugenden Krisenmanagement gefehlt hat. Statt innerhalb der vorgesehenen Grenzen rasch und kooperativ zu agieren, gab es allzuviel „öffentliche Debatte" mit Schuldzuweisungen. Wir wissen heute, daß es unter dem Aspekt der Glaubwürdigkeit des EWS sehr wichtig gewesen wäre, den Wechselkurs der Lira im September 1992 kräftiger abzuwerten und den neuen Kurs zu verteidigen.

Welche Lehren sind zu ziehen?

Erstens: Die Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen, die hier und da angedacht wurden und laut Maastricht-Vertrag noch möglich wären, sind im heutigen Umfeld globaler Märkte kein wirksames Mittel gegen Währungsspekulationen. Sie stehen im klaren Widerspruch zur Freiheit des Kapitalverkehrs im Binnenmarkt. Sie wären mit administrativen Kontrollen und Ausweichreaktiven verbunden. Besonders gravierend wäre der Vertrauensschaden bei Investoren.

Zweitens: Die traditionellen fundamentalen Faktoren wie Preise, Kosten, Budgetsalden und außenwirtschaftliche Leistungsbilanzen sind für die Markteinschätzung der europäischen Währungen in den Hintergrund getreten. Die Märkte schauten im alten EWS verstärkt auf die Durchhaltbarkeit von hohen Zinsen in ehemals weniger stabilitätsorientierten Ländern und tun dies auch noch unter dem neuen Regime. Die zeitweise kräftige Höherbewertung der DM gegenüber den Hartwährungen französischer und belgischer Franc sowie der Dänenkrone ist angesichts der in Deutschland ausgeprägten Rezession, der relativ hohen Inflationsraten und hoher struktureller Budgetdefizite ökonomisch nur schwer zu begründen. Wir haben also im neuen EWS einen „Blindflug" der Wechselkurse.

Drittens: Die europäische Integration liegt im wirtschaftlichen und politischen Eigeninteresse Deutschlands. Bekanntlich wickeln wir zum Beispiel allein mit der EU rund 55 Prozent unseres Außenhandels ab, von der engen Verflechtung bei Direkt- und Portfolioinvestitionen ganz abgesehen. Politisch würden ohne Maastricht wahrscheinlich wieder Zweifel an der europäischen Verankerung Deutschlands aufleben und die Furcht der Partnerländer vor deutschen Alleingängen neue Nahrung erhalten. Dies wohl um so mehr, als Deutschland sich schwertut, seiner gestiegenen globalen Verantwortung nachzukommen. Die Einbindung der deutschen Vereinigung in den europäischen Prozeß war deshalb ein sinnvolles Konzept, um das größere Deutschland für die Partnerländer politisch verkraftbar zu gestalten. Diese Strategie ist damit Grundvoraussetzung für eine verläßliche ökonomische Integration.

Viertens: Die Erweiterung der Bandbreiten im EWS bringt längerfristig mehr Nachteile als Vorteile. Kurzfristig dämpfen de facto flexible Wech-

selkurse die Währungsspekulation und schaffen mehr Spielraum für die nationale Geldpolitik. Die Hartwährungsländer Frankreich, Belgien und Dänemark haben bislang der Versuchung einer forcierten Zinssenkungspolitik zur Konjunkturstimulierung nach dem Vorbild Großbritanniens jedoch widerstanden. Andererseits: Das Risiko einer „beggar-thy-neighbour-Politik" und überhaupt einer Renationalisierung der Wirtschaftspolitiken ist angesichts der schwachen Konjunktur aber noch nicht gebannt. Volatile Wechselkurse schaffen Unsicherheit für Handel und Investitionen innerhalb Europas. Die Risikoprämien, die zu zahlen sind, liegen höher als bei engerer institutioneller Bindung der Wechselkurse. Vor der EWS-Krise im September 1992 konnte die deutsche Wirtschaft ungefähr zwei Drittel ihres Außenhandels auf einer stabilen Wechselkursbasis kalkulieren, seit Anfang August 1993 gerade noch 13 Prozent (Niederlande und Österreich).

Fünftens: Die Spannungen im EWS vom Sommer 1992 bis zum Kollaps des Systems Ende Juli 1993 haben gezeigt, daß der Zusammenhalt im EWS ohne die Perspektive einer Währungsunion gefährdet ist. Die Unruhen kamen auf, als die Märkte nach dem Nein im ersten dänischen Referendum im Juni 1992 an der Umsetzung des Maastricht-Konzepts zu zweifeln begannen.

Wie geht es weiter?

Eine rasche Rückkehr zum alten EWS ist angesichts des nachhaltigen Vertrauensschadens nicht möglich und steht auch nicht auf der politischen Agenda, obwohl das Brüsseler Kommuniqué vom August 1993 die Rückkehr zu engen Bandbreiten vorsieht, sobald die Bedingungen es zulassen. Im jetzigen Umfeld würden die Märkte ein Festkurssystem sofort wieder testen und „knacken". Wir sind damit in Europa mit der Alternative konfrontiert, entweder quasi-flexible Wechselkurse mit all ihren Problemen zu akzeptieren oder konsequent in Richtung Währungsunion voranzuschreiten. Mit der Einführung einer stabilen Europawährung würde das Problem der Währungsschwankungen und -unsicherheiten im Binnenmarkt sofort entfallen.

Gegenwärtig müssen wir allerdings konstatieren, daß der Schock durch den Kollaps des EWS tief sitzt und die Märkte dem Maastricht-Projekt eher skeptisch gegenüberstehen. Die Tatsache, daß das alte EWS als Brücke zur Währungsunion vorerst entfällt, muß freilich nicht von vornherein negativ zu bewerten sein. Entscheidend ist, daß die Partnerländer im EWS auch künftig ihren erhöhten geldpolitischen Spielraum nicht in einer Weise nutzen, der – selbst in geringem Maße – das Aufleben von Inflationserwartungen erlaubt.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die konsequente Umsetzung der zweiten Stufe der Währungsunion, die Anfang 1994 beginnt. Seither ist es verboten, Budgetdefizite durch Notenbankkredite zu finanzieren. In diesem Zusammenhang wird auch das Bundesbankgesetz geändert, um unter anderem das Instrument des – zuletzt kaum genutzten – Kassenkredits der Bundesbank an Bund, Länder sowie Bahn und Post abzuschaffen. Die Unabhängigkeit der nationalen Notenbanken, die in den EU-Mitgliedsländern mit der erklärten Ausnahme Großbritanniens etabliert oder auf den Weg gebracht ist, wird die Glaubwürdigkeit der Geldpolitiken tendenziell stärken. Als Vorbereitung auf die Endstufe dient auch die gegenseitige Überwachung der nationalen Budgetpolitik anhand von mehrjährigen Konvergenzprogrammen, um exzessive Budgetdefizite zu vermeiden. Frankreich und Deutschland haben im November 1993 als vertrauensbildende Maßnahme solche Programme erstmals gemeinsam vorgelegt.

Zur zweiten Stufe gehört auch die Gründung des Europäischen Währungsinstitutes (EWI) als Vorläufer einer Europäischen Zentralbank. Die Entscheidung für den Standort Frankfurt hat sicherlich einen positiven politisch-psychologischen Effekt. Sie macht der deutschen Öffentlichkeit deutlich, daß Maastricht als Stabilitätsunion verwirklicht werden soll. Die Wahl Frankfurts impliziert gleichzeitig eine Verpflichtung für die Bundesregierung, den Maastricht-Prozeß im engen Dialog mit der deutschen Öffentlichkeit voranzutreiben.

Die Suspendierung des institutionalisierten Währungsverbundes kann wohl nicht rasch aufgehoben werden. Je mehr Währungen sich indes wie der holländische Gulden oder der österreichische Schilling in einer engen Bandbreite hal-

ten bzw. je mehr Währungen – notfalls auch ohne offizielle Erklärungen – sich faktisch so verhalten, desto inhaltsreicher wird diese faktische Währungsbindung innerhalb Europas. Die offenkundig prinzipielle Vermeidung der Nutzung der vollen Bandbreite durch alle EWS-Mitglieder und die erkennbare EU-Wechselkursorientierung der derzeitigen europäischen Nichtmitglieder des Wechselkursverbundes sind wichtige informelle Schritte zur Etablierung einer stabilitätsorientierten europäischen Währungszone. Diese umfaßt politisch eine ständig größer werdende Zahl von Währungen. All dies wurde im Durcheinander der ungeordneten Auflösung des europäischen Wechselkursmechanismus nicht beachtet. Den Prozeß zu eher verstärkt wechselkursorientierter Geldpolitik in Europa, zumeist als Orientierung an der DM, kann man umso eher begrüßen, als durch die beginnende Korrektur des verfehlten policy mix in Deutschland eine deflationäre Tendenz dieser Ausrichtung wohl nicht mehr zu befürchten ist.

Wie sind die Perspektiven für die Währungsunion?

Die Ratifizierung des Maastricht-Vertrages dürfte das Vertrauen in den Integrationsprozeß gestärkt haben. Die Währungsunion bedarf aber der nachhaltigen politischen Unterstützung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere muß die Achse Deutschland–Frankreich weiterhin – ungeachtet mancher Dissonanzen – als Integrationsmotor funktionieren.

Was die deutsche Seite angeht, so hat das Karlsruher Urteil die deutsche Teilnahme an einer europäischen Stabilitätsunion als verfassungskonform bestätigt und die Notwendigkeit der demokratischen Legitimierung des Maastricht-Prozesses betont. Das ausdrückliche Recht des Bundestages, die Erfüllung der Konvergenzkriterien für den Eintritt in die Währungsunion zu überprüfen, ist relevant im Innenverhältnis von Parlament und Regierung. Die politische (Selbst-)Verpflichtung Deutschlands zur Teilnahme an der Währungsunion bleibt aber, das heißt, es gibt für Deutschland nicht die Möglichkeit eines a priori „opting out" wie für Großbritannien und Dänemark.

Für eine Teilnahme an der Währungsunion kämen zunächst die sogenannten Hartwährungsländer, das heißt die Beneluxstaaten, Dänemark, Deutschland, Frankreich und Österreich (das voraussichtlich 1995 beitreten wird) in Frage. Eine abgestufte Teilnahme mit der Möglichkeit der Nachqualifikation ist im Maastricht-Vertrag ausdrücklich vorgesehen. Damit bleibt der Stabilitätsanreiz für alle „Nachzügler" erhalten. Eine Aufweichung der Stabilitätskriterien für den Eintritt in die Währungsunion darf es freilich nicht geben.

Ein Blick auf den Grad der Erfüllung der Konvergenzkriterien ergibt gegenwärtig ein gemischtes Bild. Positiv ist die Lage hinsichtlich Preisstabilität und Zinskonvergenz. Im Herbst 1993 haben sieben EU-Partnerländer (deutlich) niedrigere Inflationsraten als Deutschland (knapp 4 Prozent). Es folgen mit geringem Abstand Italien und Spanien. Der Prozeß der Zinskonvergenz ist durch den Kollaps des EWS nur vorübergehend unterbrochen worden. So liegen beispielsweise die Renditen für französische Anleihen seit August 1993 wieder nahe den deutschen Sätzen.

Probleme bereiten hingegen die Budgetkriterien. Alle EU-Länder außer Luxemburg verfehlen 1993 – als Reflex der tiefen Rezession – das Budgetkriterium ‚laufendes Defizit' (von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts). Die Quoten für 1993 reichen von 4 Prozent bis 10 Prozent (Deutschland: 4,5 Prozent). Die Nagelprobe für die Währungsunion wird also darin liegen, ob in den nächsten Jahren bei hoher Arbeitslosigkeit und zunächst nur moderater Konjunkturerholung eine Konsolidierung der strukturellen Budgetdefizite gelingt. Auch Deutschland wird sich hier kräftig anstrengen müssen.

Diskutiert wird derzeit die Problematik des Wechselkurskriteriums, das heißt eine zweijährige Teilnahme am EWS-Wechselkursmechanismus zu Normalbandbreiten vor dem Eintritt in die Währungsunion. Die Frage ist, ob dieses Kriterium nicht neu definiert werden müßte, etwa in dem Sinne, daß man eine De-facto-Wechselkursstabilität zur DM ohne formale Bindung als ausreichend anerkennt.

Summa summarum dürfte der erste Termin für die Währungsunion – 1997 – nicht einhaltbar sein, für eine Gruppe von sieben bis neun Ländern freilich sollte 1999 oder am Ende vielleicht doch 2000 ein realistischer Zielzeitpunkt sein.

Das Europäische Parlament in der wissenschaftlichen Literatur

Das Europäische Parlament (EP) ist ein besonderes Organ in einer außergewöhnlichen institutionellen Struktur. Es hat bisher im europäischen Einigungsprozeß eine bedeutende Rolle gespielt und wird auch in Zukunft eine zunehmend wichtigere Rolle für die Europäische Union spielen. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union wurden die Zuständigkeiten und Befugnisse des EP erweitert. Im Juni 1994 werden die vierten Direktwahlen zum Europäischen Parlament durchgeführt werden. Zu fragen ist, welche Berücksichtigung das Europäische Parlament vor diesem Hintergrund in Wissenschaft und Forschung gefunden hat. Wie stellt sich der „acquis académique" - verstanden als „Stand der Wissenschaft" - zum Europäischen Parlament dar?

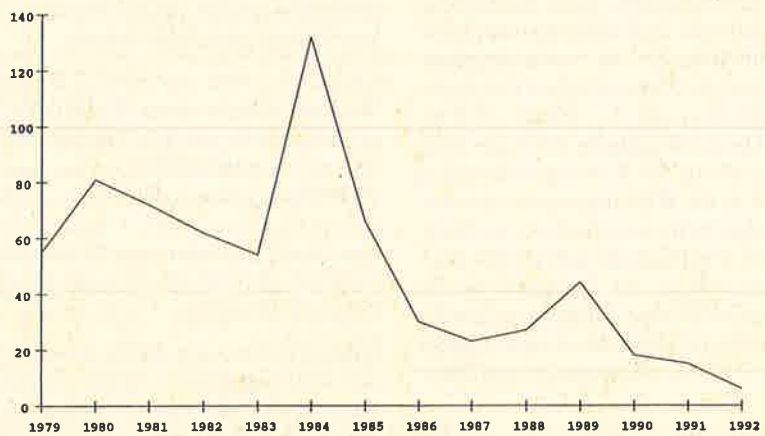
In einer Untersuchung des Instituts für Europäische Politik, die im Auftrag des Europäischen Parlaments durchgeführt worden ist,[1] wurde sich dieser Frage auf zweifache Weise angenähert: zum einen durch einen Überblick über die quantitative Entwicklung der Literatur zum EP in den Mitgliedstaaten; zum anderen durch die Untersuchung der Literatur zum EP in qualitativer Hinsicht. Ziel war es dabei, Entwicklungstrends bei den Forschungsthemen, die in den jeweiligen Gemeinschaftssprachen und Fachdisziplinen behandelt werden, herauszuarbeiten, um auf mögliche Desiderata in der Forschung zum Europäischen Parlament hinzuweisen und um Anregungen für die weitere Forschungsarbeit zu geben.

Die Untersuchung basiert auf zwei bibliographischen Quellen: zum einen der Bibliographie des Jahrbuchs der Europäischen Integration und der Auswahlbibliographie des Arbeitskreises Europäische Integration, die für den Zeitraum 1979 bis 1992 zusammen fast 700 Veröffentlichungen zum EP umfassen.[2] Zum anderen wurden die Bibliographie des Europäischen Parlaments (1970–89)[3] sowie die Scad-Datenbank herangezogen (1990–1992), die zusammen für den Zeitraum 1970 bis 1992 etwas mehr als 4000 Veröffentlichungen zum EP aufweisen.

Nachlassendes Interesse am EP seit den 80er Jahren

Aus Schaubild 1 geht hervor, daß die Entwicklung der Zahl der Veröffentlichungen zum EP durch drei Spitzen gekennzeichnet ist, die in etwa den drei Wahljahren 1979, 1984 und 1989 entsprechen, bei einem insgesamt abfallenden Kurven-

Schaubild 1
Zahl der Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament 1979-1992



Quelle: Jahrbuch der Europäischen Integration 1980–1992; Auswahlbibliographie des Arbeitskreises Europäische Integration 1979–1992.

verlauf. In den vergangenen 13 Jahren wurde immer weniger zum EP veröffentlicht: waren es Anfang der 80er Jahre noch durchschnittlich 60–80 Publikationen pro Jahr, so reduzierte sich diese Anzahl auf 10–20 Publikationen pro Jahr zu Beginn der 90er Jahre. Es ist zu erwarten, daß die Zahl der Veröffentlichungen zum EP im Wahljahr 1994 wieder zunehmen wird, jedoch ist das Ausgangsniveau deutlich geringer als in den vorangegangenen Vorwahljahren.

Das nachlassende Interesse der Forschung am Europäischen Parlament wird durch die Ergebnisse der „Euristote"-Bibliographie der Université Catholique de Louvain, die auch als Datenbank zur Verfügung steht, bestätigt.[4] In der 14. Ausgabe dieser Bibliographie, die die Jahre 1982–1987 umfaßt, waren von 3214 Forschungsarbeiten, Dissertationen, Artikeln, Symposiumsberichten etc., die in den Mitgliedstaaten der EG, aber auch in anderen westlichen Ländern, China, Japan, Südamerika etc. erschienen sind, 95 Arbeiten über das Europäische Parlament. In der darauf folgenden Bibliographie, die die Jahre 1987–1992 umfaßt, waren von 3879 Studien nur noch 41 über das Europäische Parlament. Dabei handelte es sich bei 19 Arbeiten um wirkliche Forschungsarbeiten oder Dissertationen, von denen nur elf tatsächlich publiziert worden sind und damit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden.

Vergleicht man jedoch die Zahl der Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament mit der Zahl der Veröffentlichungen zu den anderen EG-Organen, so ist festzustellen, daß von 1980 bis 1992 mehr als viermal soviel zum EP veröffentlicht wurde wie zum Rat/Europäischen Rat und sechsmal soviel wie zur Kommission.[5] Aber auch hier ist die Tendenz fallend: Gab es 1982 noch 55 Veröffentlichungen zum EP, 15 zum Rat/Europäischen Rat und fünf zur Kommission, so haben sich die Abstände auf weitaus niedrigerem Niveau deutlich angenähert; 1992 gab es sechs Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament, vier zum Rat/Europäischen Rat und vier zur Kommission.[6] Es scheint, daß es generell ein abnehmendes Interesse an den Institutionen der Gemeinschaft gibt, wobei das nachlassende Interesse am EP im Vergleich zu den übrigen EG-Institutionen am ausgeprägtesten ist.

Dominanz der „großen" Sprachen

Wird nach Sprachen unterschieden, in denen die Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament erscheinen, so läßt sich feststellen, daß einige wenige Sprachen – insbesondere Englisch (1086), Deutsch (979), Französisch (951) und Italienisch (520)[7] – im Zeitraum von 1970 bis 1992 am meisten vertreten sind. Insgesamt erscheinen etwa 85 Prozent aller Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament in diesen vier Sprachen. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß es sich nicht immer um die Sprache des Herkunftslandes des oder der Autoren handelt. Viele Autoren, die weniger verbreitete Sprachen sprechen, schreiben aus eben diesem Grund in Deutsch, Englisch oder Französisch. Teilweise handelt es sich auch um Sammelbände verschiedener Autoren, die dann in einer gemeinsamen Sprache veröffentlicht werden. Die Anzahl der Veröffentlichungen in einer Sprache darf daher nicht automatisch mit dem Forschungsinteresse im jeweiligen Mitgliedsland gleichgesetzt werden. Gleichwohl besteht die Vermutung, daß die hohe Anzahl von Publikationen zum Europäischen Parlament in Deutsch und Englisch auch Ausdruck einer bestimmten historischen Entwicklung und politischen Tradition in Deutschland und Großbritannien ist, die dazu beigetragen haben, daß das Europäische Parlament bzw. der Parlamentarismus hier populärer in der Wissenschaft ist als in anderen Staaten.

Ein genereller Trend, daß sich Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament auf immer weniger Sprachen konzentrieren, konnte nicht festgestellt werden. Vor allem in Europawahljahren herrscht die Tendenz vor, daß die Dominanz der vier „großen" Sprachen gebrochen wird, da mehr Autoren – insbesondere von weniger verbreiteten Sprachen – offenbar dazu neigen, Publikationen zum Europäischen Parlament an das nationale Publikum zu richten. Veröffentlichungen zum EP in deutscher Sprache waren vor allem häufig in den 70er und 80er Jahren. Seit Anfang der 90er Jahre hat der relative Anteil an deutschen Veröffentlichungen jedoch deutlich nachgelassen, und die weitere Entwicklung wird zeigen, inwieweit es sich um einen generellen Trend handelt oder nur um einen vorübergehenden Tiefstand.

Themenkonzentration: viel zu „Europawahlen", wenig zu „Demokratie"

In diesem Bereich wurde ein „doppelter Ansatz" gewählt, das heißt es wurden sowohl die Bibliographien des Jahrbuchs der Europäischen Integration und des Arbeitskreises Europäische Integration ausgewertet als auch die Bibliographie des Europäischen Parlaments. Dies sollte eine eindimensionale Betrachtungsweise verhindern und Zufallsergebnisse so weitgehend wie möglich ausschließen. Die Zuordnung der Veröffentlichungen zu bestimmten Themenbereichen erfolgte auf der Grundlage der Titel der Veröffentlichungen. Da der Titel einer Publikation nicht immer mit dem durch ihn suggerierten Inhalt übereinstimmt, lag darin eine gewisse Unwägbarkeit, die jedoch insofern hinnehmbar war, als es, wie schon oben erwähnt, darum ging, eine grobe Trendentwicklung hinsichtlich der thematischen Entwicklung der Arbeiten zum EP herauszuarbeiten.

Die „Wahlen" und damit zusammenhängende Aspekte sind das am häufigsten behandelte Thema zum Europäischen Parlament seit 1979 (1979–92 insgesamt 165 Veröffentlichungen).[8] An zweiter Stelle folgen die „innere Funktionsweise" des Europäischen Parlaments (146) und seine „Rolle und Funktion" (127). Diese drei Themen zusammen machen mehr als 50 Prozent der Veröffentlichungen zum EP aus. Für fast alle Themenbereiche – mit Ausnahme der „anderen Institutionen" und der „Kompetenzen" – gilt, daß die meisten Veröffentlichungen zwischen 1979 und 1984/85 entstanden. Danach folgt ein relativ scharfer Schnitt, dem eine deutliche Abnahme der Zahl der Veröffentlichungen in fast allen Bereichen folgt. Das auffälligste Ergebnis ist, daß die Anzahl der Veröffentlichungen zu „Demokratie, Demokratiedefizit, Verfassung" am geringsten ausfällt. Danach gab es im Zeitraum von 1979 bis 1992 lediglich 63 Veröffentlichungen zu dieser wichtigen Thematik. Fraglich ist, inwieweit dies ein Erklärungsfaktor für die verbreitete Europaskepsis und den Mißmut über die EG-Institutionen sein könnte, die in den Augen der Bürger über keine ausreichende demokratische Legitimation verfügen. Eine intensivere Auseinandersetzung in Forschung und Lehre mit dieser Thematik könnte dazu beitragen, die Dilemmata der demokratischen Willensbildung auf der Ebene der Europäischen Union einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich und verständlich zu machen.

Diese Ergebnisse werden bei der Untersuchung der Bibliographie des Europäischen Parlaments weitgehend bestätigt (vgl. Tabelle 1). Wenngleich in dieser Bibliographie eine etwas andere Themeneinteilung vorgenommen wird, ist auch hier zu erkennen, daß Veröffentlichungen zu den „Wahlen" (1365), den „Kompetenzen" des Europäischen Parlaments (687), „allgemeine Darstellungen" des Europäischen Parlaments (653) und Veröffentlichungen zu den „politischen Parteien und den politischen Gruppierungen" im EP (639) deutlich an der Spitze liegen. Es scheint demnach insofern ein gemeinsamer Trend vorzuliegen, als die meisten Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament die Europawahlen, die allgemeine Funktion und die Kompetenzen des EP und parteipolitische Aspekte behandeln. Die Beziehung zu anderen Institutionen, die Aktivitäten des Europäischen Parlaments in bestimmten Politikfeldern und die Problematik der „Demokratie" auf Gemeinschaftsebene scheinen dagegen weniger bevorzugte Themen in Wissenschaft und Forschung zu sein.[9]

Die geringe Anzahl von Publikationen zu einem Themenbereich sagt sicherlich nichts über die Qualität der einzelnen Arbeiten aus. Im Gegenteil könnte es auch der Fall sein, daß gerade die geringe Anzahl von Werken in einem Bereich ein Indikator für die wissenschaftliche Qualität dieser Arbeiten ist. Hinsichtlich des Themenbereichs „Demokratie, Demokratiedefizit und Verfassung" scheint dies aber nur bedingt zuzutreffen. Abgesehen von einigen Zeitschriftenartikeln und Beiträgen in Sammelbänden[10] sowie von älteren Werken zu dieser Thematik[11] gibt es keine neuere, umfassende Forschungsarbeit zu „Demokratie und Europäisches Parlament" und zu der spezifischen Problematik des Aufbaus eines demokratischen Regierungssystems auf EG-Ebene.[12]

Variierende Forschungsprioritäten

Werden die verschiedenen Themen der Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament den neun Sprachen der Gemeinschaft zugeordnet,

Tabelle 1
Themenbereiche von Publikationen zum Europäischen Parlament 1970–1992

Themenbereiche	**Jahr**	*Allg.*	*Komp.*	*Mitgl.*	*Verf.*	*Akt.*	*Wahl*	*Sitz*	*Part.*	*Inst.*
	1970	16	14	0	1	0	8	0	11	2
	1971	16	7	1	1	2	9	0	13	2
	1972	16	27	0	1	1	11	0	22	6
	1973	12	37	3	1	1	9	0	14	6
	1974	13	13	2	3	3	6	1	14	6
	1975	15	22	0	1	3	38	0	24	18
	1976	22	11	0	4	2	98	3	45	8
	1977	23	17	1	2	1	128	2	38	11
	1978	17	12	2	1	0	103	1	24	6
	1979	42	40	16	1	5	255	0	74	18
	1980	41	19	19	2	11	84	4	37	9
	1981	29	43	12	9	14	54	2	15	16
	1982	31	30	6	12	20	27	0	9	14
	1983	37	22	9	6	16	53	5	15	6
	1984	96	58	31	21	55	205	6	66	28
	1985	38	44	6	4	28	59	3	52	11
	1986	24	47	11	8	15	41	1	41	7
	1987	26	41	11	9	14	22	1	33	11
	1988	37	74	4	17	25	17	3	33	39
	1989	60	88	13	13	40	105	11	56	18
	1990	14	11	3	0	0	10	0	1	7
	1991	12	4	1	2	3	3	0	0	2
	1992	16	6	0	3	0	1	0	2	3
	Total	653	687	151	122	259	1356	43	639	254

Allg. = allgemeine Darstellungen; Komp. = Kompetenzen, Macht; Mitgl. = Mitglieder des EP; Verf. = Verfahren, Geschäftsordnung; Akt. = Sitzungen, Aktivitäten; Wahl = Europawahlen; Sitz = Sitz des EP; Part. = politische Parteien und Gruppierungen im EP; Inst. = Beziehungen zu anderen Institutionen

Quelle: Bibliographie des Europäischen Parlaments 1970–1989; Scad Datenbank für die Jahre 1990–1992.

so ergibt sich ein recht unterschiedliches Bild hinsichtlich der Forschungsprioritäten in den „Mitgliedstaaten". Auch hier muß wieder einschränkend bemerkt werden, daß die Zuordnung nach der Sprache erfolgte, in der eine Veröffentlichung erschien, und nicht nach der Nationalität des Autors.[13] Es kann also nur begrenzt von Forschungsprioritäten in „den Mitgliedstaaten" die Rede sein. Wird diese methodische Ungenauigkeit in Kauf genommen, kann der Trend beobachtet werden, daß in allen Sprachen der Mitgliedstaaten das Thema „Europawahl", die „Kompetenzen des EP", „allgemeine Darstellungen" des EP und „politische Parteien und Gruppierungen" im EP am häufigsten bei Veröffentlichungen zum EP in Erscheinung treten. Ein genauerer Vergleich der einzelnen Werte deutet auf ein variierendes Forschungsinteresse in den einzelnen Sprachen der Mitgliedstaaten hin. So erscheinen beispielsweise bei weitem die meisten

Veröffentlichungen zu den Europawahlen in englischer Sprache (391). Hinsichtlich der „allgemeinen Darstellungen" des Europäischen Parlaments – die auch die Arbeiten zu „Demokratie, Demokratiedefizit, Verfassung" enthalten – liegen deutschsprachige Veröffentlichungen an erster Stelle (167). Zum Thema „Sitz" des Europäischen Parlaments erscheinen die meisten Veröffentlichungen in französischer Sprache (21). Der Schluß liegt nahe, daß es hier einen engen Zusammenhang zwischen nationalen Traditionen und Problemstellungen gibt und dem jeweiligen Forschungsinteresse. Die Frage des Sitzes des EP ist für Frankreich, Belgien und Luxemburg von besonderem Interesse und wird daher vor allem in französischsprachigen Veröffentlichungen thematisiert. Die schlechten Erfahrungen in Deutschland mit nichtdemokratischen Regimen könnte erkären, warum die meisten allgemeinen Veröffentlichungen zum EP und zu „Demokratie" in deutscher Sprache erscheinen. Im Falle Großbritanniens könnte die parlamentarische Tradition des Landes dafür verantwortlich sein, daß bei weitem die meisten Publikationen zu den Wahlen in englischer Sprache erschienen sind.

Diese Art der Interpretation der Zahlen zu den einzelnen Themenbereichen ist sicherlich gewagt und soll hier nur als *eine* mögliche Erklärungsvariante dienen. Sie stößt dann an ihre Grenzen, wenn – wie im Falle Portugals und Griechenlands – in fast allen Themenbereichen eine sehr geringe Anzahl von Veröffentlichungen zum EP zu verzeichnen ist. Bestimmte nationale Traditionen und historische Ereignisse dürften hierfür als Erklärung kaum ausreichen. Auch der später erfolgte Beitritt beider Staaten scheint wenig plausibel zu sein, da auch Spanien erst in den 80er Jahren EG-Mitglied wurde, aber eine weitaus höhere Anzahl von Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament zu verzeichnen hat. Zu vermuten wäre, daß es eine Vielzahl von Gründen gibt, wobei auch eine Rolle spielen dürfte, daß die Beschäftigung mit der europäischen Integration ein relativ junger Wissenschaftszweig in diesen Ländern ist und viele Autoren ihre Veröffentlichungen an ein internationales Publikum richten und daher nicht in ihrer Muttersprache publizieren. Diese Erwägungen führen zu dem Ergebnis, daß – abgesehen von den genannten Kernthemen Wahlen, Kompetenzen des EP, allgemeine Darstellungen und politische Parteien – eine relativ große Varianz hinsichtlich des Zusammenhangs von Themenbereichen und Sprachen in der Gemeinschaft besteht. Nationale Traditionen und Interessen scheinen nur in Einzelfällen ein ausreichendes Erklärungsmuster abzugeben. Tiefergehende Detailstudien zu einzelnen Sprachen und Themengebieten könnten näheren Aufschluß über diese Problematik geben.

Schlußfolgerungen für die weitere Forschungsarbeit

Das oben konstatierte, allgemein nachlassende Interesse von Wissenschaft und Forschung am Europäischen Parlament – und an den EG-Institutionen insgesamt – ist ein bedauerlicher Befund. Die bisherige Forschungsarbeit zum Europäischen Parlament war durchaus substantiell und auch kritisch, ohne aber – wie ein Überblick über die Arbeiten in den einzelnen Fachdisziplinen ergeben hat[14] – erschöpfend und lückenlos in der theoretischen und empirischen Durchdringung des Europäischen Parlaments gewesen zu sein. Vielmehr gibt es Desiderata in der bisherigen Forschungsarbeit zum Europäischen Parlament, aber auch neue Forschungsthemen, die sich im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages zur Europäischen Union stellen, können ausfindig gemacht werden. Sie werden im folgenden schlagwortartig genannt:

- Die Demokratisierung der Gemeinschaft und die Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, bzw. allgemein die Frage nach der Legitimität von (transnationalen) Parlamenten in westlichen Gesellschaften und der Zusammenhang von Demokratie und nationaler/regionaler Identität;
- die Funktionsfähigkeit des EP nach der Erweiterung der Gemeinschaft und die institutionellen Reformen mit Blick auf die Vertragsänderung im Jahr 1996; dies berührt auch die Frage einer Verfassung der Gemeinschaft;
- empirische Studien zu den neuen Zuständigkeiten und Befugnissen des Europäischen Parlaments in der Europäischen Union sowie zu den neuen Tätigkeitsfeldern, zur inneren Funktionsweise und zur Rolle und zum Profil prominenter Mitglieder des EP;

– neue Sekundäranalysen von Umfragedaten und Studien zur Perzeption des EP in der öffentlichen Meinung sowie allgemein der Zusammenhang zwischen Bürger, transnationalen Parteienzusammenschlüssen und Europäischem Parlament.

Diese Übersicht von Themenbereichen hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll der Orientierung dienen für eine künftige Intensivierung der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Europäischen Parlament.

Dietrich Rometsch

Anmerkungen:

1. Thomas Ketteler, Dietrich Rometsch und Wolfgang Wessels, Academic Works and Studies on the European Parliament – Stocktaking of the "State of the Art" and the "Acquis Académique". Agenda Setting for major Desiderata in Research and Teaching, Bonn, September 1993 (unveröffentlichter Bericht an das Europäische Parlament, Generaldirektion Wissenschaft).
2. Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn 1982, f. f.; Arbeitskreis Europäische Integration (Hrsg.), Europäische Integration. Auswahlbibliographie, Bonn.
3. Europäisches Parlament (Hrsg.), Bibliographie 1979–1989, Generaldirektion Wissenschaft, Luxemburg.
4. Recherches universitaires sur l'intégration européenne/University research on European integration, Euristote, verschiedene Bände, Université Catholique de Louvain, Brüssel und Luxemburg 1963 ff.
5. Weidenfeld und Wessels a.a.O.
6. Weidenfeld und Wessels, a.a.O. 1982, 1983 und 1992/1993.
7. Europäisches Parlament (Hrsg.), a.a.O.
8. Weidenfeld und Wessels, a.a.O. 1980–1992; Arbeitskreis Europäische Integration (Hrsg.), Europäische Integration. Auswahlbibliographie.
9. Zwar enthält die Bibliographie des Europäischen Parlaments nicht die Kategorie „Demokratie", jedoch wurden Publikationen zu diesem Themenbereich den „allgemeinen Darstellungen" zugeordnet. Bei der genauen Durchsicht dieser 653 Veröffentlichungen bestätigte sich das obenerwähnte Ergebnis, daß dieses Thema in Wissenschaft und Forschung relativ vernachlässigt worden ist.
10. Vgl. u. a. Fulvio Attinà, Parties, Party Systems and Democracy in the European Union, in: The International Spectator 3 (1992), S. 67–86; Roland Bieber, Joseph Weiler und Vlad Constantinesco, Constitutional problems of European integration EC 92 and beyond, Part II: Democratic participation and legitimation in European integration, in: Außenwirtschaft 3/4 (1991), S. 157–233; Dominique Bocquet, Le déficit démocratique en Europe, in: Commentaire 61 (1993), S. 37–44; Peter Huber, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3 (1992), S. 349–378; Susanne Kupfer, Das Demokratie- und Legitimationsdefizit der EG: Die Rolle des Europäischen Parlaments, Universität Konstanz, 1993 (unveröffentlichtes Manuskript); August Lovrek, Das europäische Defizit, in: Europa, Magazin für Wirtschaft, Politik und Kultur, 1/2 (1993), S. 55–57; Karlheinz Neunreither, The Syndrome of Democratic Deficit in the European Community, in: Geraint Parry (Hrsg.), Politics in an Interdependent World (erscheint 1994); Joseph Weiler, Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn 1989, S. 73–94.
11. Exemplarisch seien an dieser Stelle nur genannt: David Coombes, The Problem of Legitimacy and the Role of Parliament, in: Christoph Sasse u. a., Decision Making in the European Community, New York 1977, S. 241–352; Eberhard Grabitz, Otto Schmuck, Sabine Steppat, Wolfgang Wessels, Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn 1988.
12. Als Ausnahme sei hier exemplarisch genannt: Maurizio Bach, Vom Zweckverband zum technokratischen Regime: Politische Legitimation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Heinrich August Winkler und Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität, Stuttgart 1993, S. 288–308.
13. Länder wie Luxemburg und Belgien, in denen Mehrsprachigkeit herrscht, können dabei nicht gesondert betrachtet werden; Irland und Großbritannien können wegen ihrer gleichen Landessprache nicht voneinander getrennt werden.
14. Vgl. Ketteler, Rometsch und Wessels, a.a.O.

Europa kurz und bündig – Nachschlagewerke zur europäischen Einigung

Michael Brückner / Roland Maier / Andrea Przyklenk, Der Europa-Ploetz. Basiswissen über das Europa von heute, Freiburg/Würzburg: Verlag Ploetz 1993, 464 S., DM 68,–

Jörg Monar / Nanette Neuwahl / Paul Noack (Hrsg.), Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart: Verlag Alfred Kröner 1993 (Kröners Taschenausgabe; Bd. 426), 385 S., DM 42,–

Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 2. erweiterte und aktualisierte Auflage, Bonn: Europa-Union Verlag 1993, 415 S., DM 19,80

Europa wird komplizierter, und seine Veränderungen vollziehen sich im Zeitraffertempo; das Rad der europäischen Geschichte dreht sich immer schneller. Um so mutiger ist es, Bücher zu veröffentlichen, die, noch bevor sie erscheinen, in einigen Details schon wieder veraltet sein werden. Auf der anderen Seite sind in Zeiten des Wandels Informationen und Einordnungskategorien wichtiger denn je. Gerade dann ist es besonders nützlich, Nachschlagewerke zu haben, die in kurzen prägnanten Artikeln über die wichtigsten Grundzüge der europapolitischen Entwicklungen, ihre Akteure und Organisationsformen Auskunft geben.

Die Fortentwicklung der Europäischen Union provoziert Informationsbedarf, wirft Fragestellungen auf, deren Beantwortung sich einfachen Zugängen verschließt. Die Anforderungen an den Politiker, der Europathemen dem Bürger erklären will, steigen ebenso wie die Schwierigkeiten des Lehrers oder „Teamers" bei der Vermittlung in der politischen Bildung. Besonders die letzten zwei Jahre haben gezeigt, daß Halbwissen, gemischt mit einer Portion gezielt gestreuter Falschmeldungen, auf den fruchtbaren Boden der Verunsicherung über den Wandel in Europa fallen und zu einer explosiven Mischung in der öffentlichen Meinung werden kann.

Die Attraktivität des politischen Zentrums „Europäische Union" birgt allerdings auch die Gefahr eines Euro-, besser noch: EG-Zentrismus in sich. In vielen Publikationen – so gebietet es der Büchermarkt – wird nicht über den EG-spezifischen Tellerrand hinausgeblickt. Dabei ist das Informationsdefizit wenigstens der breiteren Kreise über die Entwicklungen in den ost- und mitteleuropäischen Staaten auch heute – fast vier Jahre nach dem Mauerfall – noch enorm hoch.

Kompendium mit gesamteuropäischer Perspektive

Eine nicht nur auf die westeuropäische Perspektive festgelegte Darstellung der europäischen Einigung findet sich im Europa-Ploetz. In Einzelaufsätzen handeln die Journalisten *Michael Brückner, Roland Maier* und *Andrea Przyklenk* die wichtigsten Strömungen der europäischen Einigung ab. Das erste Kapitel ist der paneuropäischen Bewegung Coudenhove-Kalergis gewidmet. Anschließend wird der Bogen bis hin zum EG-Förderprogramm PHARE geschlagen – ein nur schwer nachvollziehbarer Zeitsprung von fast 60 Jahren. Eine ganze Reihe anderer Einigungsbewegungen und -überlegungen kommt erst gar nicht zur Sprache (Hertensteiner-Programm, Kreisauer Kreis etc.). Ein weiteres Kapitel beschreibt den Europarat einschließlich seiner Beziehungen zur EG und EFTA. Die Entwicklungsgeschichte der Europäischen Gemeinschaft, deren institutioneller Aufbau und ihre Tätigkeitsbereiche werden dargestellt. Ebenso ist ein Kapitel anderen Formen der europäischen Zusammenarbeit gewidmet (Benelux-Union, Nordischer Rat, WEU, EFTA, EWR, KSZE, C.E.I. – wobei die OECD erstaunlicherweise keine Rolle spielt). Dies alles ist eine Art Standard-Repertoire, das man von einem Buch dieser Art durchaus erwarten kann.

Originärer sind die dann folgenden Kapitel. Die Überschriften suggerieren, daß ein „Abklopfen" möglicher Mitgliedskandidaten für die EG im Zentrum steht: Es folgen Länderberichte der Staaten, die Beitrittsanträge gestellt beziehungsweise mit denen zur Zeit Beitrittsverhandlungen

geführt werden. Unter dem Stichwort „Sonderfälle" finden sich vor allem die Kleinststaaten Europas wie Island, Andorra, Liechtenstein, San Marino, aber auch Bulgarien. Unter der Überschrift „Die neuen Demokratien" werden die vier Visegrad-Staaten abgehandelt, während sich Rumänien – mit dem die EG ja auch ein Europa-Abkommen abgeschlossen hat – dann neben den baltischen Staaten, Albanien, Jugoslawien, der Russischen Föderation und der Ukraine und anderen in dem Kapitel „Problemfälle" wiederfindet. Die auf den ersten Blick etwas eigenwillige Zuordnung der Staaten läßt sich wohl daraus erklären, daß hier der Fokus nur bedingt auf der EG-Seite angesetzt wurde und es in erster Linie um eine historisch sowie politisch ausgerichtete Beschreibung der Länder ging. Leider geschieht dieses aber doch wiederum stark in der Reflexion „nur" auf die Europäische Gemeinschaft – auch wenn im Vorwort die Generalsekretärin des Europarates vor allem die Bedeutung ihrer Organisation herausstreicht.

Abgeschlossen wird der inhaltliche Teil mit einem Ausblick auf die jüngsten Entwicklungen, die mit dem Europäischen Gipfel von Birmingham im Oktober 1992 enden, sowie mit einem Kapitel als Sammelcontainer, der mit „Was Europa für die Bürger bedeutet" überschrieben ist und von Umweltpolitik bis ECU alle in der Bevölkerung virulenten Themen antippt.

Das Kompendium ist gut lesbar und veranschaulicht durch Fotos, Graphiken und Tabellen die Aussagen der Texte. Eine detaillierte Chronik sowie der Abdruck von Materialien machen fast ein Drittel des Buches aus. Neben Dokumenten zum Europarat, zur EFTA und zum EWR nehmen auch hier die Textauszüge zur EG den größten Raum ein. Es zeigt sich, daß in einem solchen Anhang durch auszugsweisen Abdruck schwerlich Standardwerke wie der von Thomas Läufer aufbereitete Maastrichter Vertrag[1] zu ersetzen sind. Dann sollte man lieber auf die entsprechend schon vorliegende und leicht zugängliche Literatur hinweisen.

Bei einem solchen Kompendium fordern die Zeitläufe ihren Tribut: Die Zahl der Europaratsmitglieder hat sich seit der Drucklegung erhöht, das zweite (erfolgreiche) Referendum in Dänemark schuf eine neue Diskussionssituation in der Europäischen Union. Trotz aller hier geäußerten Kritik sollte nochmals unterstrichen werden, daß gerade die Kapitel im Sinne von aktuellen länderkundlichen Problemaufrissen nützlich und interessant sind. Wo sonst findet man so unproblematisch die Hard-Facts zu Staaten, von denen viele noch nicht einmal wissen, wo sie auf der Landkarte nach ihnen suchen sollen? Das Buch liefert in Sachberichten Basiswissen, das aber alleine noch nicht ausreicht, um die Problemlagen in Europa wirklich zu erfassen. Die Strukturierung und Problematisierung muß der Leser selbst vornehmen können.

Lexikon zur Europäischen Union im Westentaschenformat

Das Sachwörterbuch zur Europäischen Union der drei Wissenschaftler *Jörg Monar, Nanette Neuwahl* und *Paul Noack* versucht, in fast 1200 Stichworten die gängigsten Begriffe der europäischen Einigung zu erläutern. Der Titel des kleinen, in Leinen gebundenen Büchleins führt etwas in die Irre: Es werden bei weitem nicht nur Sachwörter aus dem Bereich der Europäischen Union, der spätestens seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages inhaltlich präzisiert ist, aufgearbeitet, sondern auch Stichworte wie zum Beispiel Europarat und KSZE finden sich in dem Band (allerdings wieder nicht die OECD). Die Auswahl der Stichworte orientierte sich – so die Herausgeber – an der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Relevanz ihrer Inhalte, wobei sowohl Entwicklungsperspektiven wie historische Begebenheiten miteinbezogen werden.

Das Sachwörterbuch hat lexikalischen Charakter. Von „AASM" bis „Die Zwölf" findet man fast alle Begriffe, die in einem weitgefaßten Zusammenhang mit der europäischen Einigung stehen, in knapper Form abgehandelt. Hin und wieder werden die Ausführungen durch Literaturhinweise ergänzt, Querverweise erleichtern das Herstellen von Zusammenhängen, das Abkürzungsverzeichnis die Lesbarkeit der Texte. Die Qualität der Begriffe ist unterschiedlich, sie bewegen sich von grundlegenden Stichworten wie „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft" bis hin zu spezifischen Fachbegriffen wie „Zolltarifliche Nomenklatur". Manche Stichwortwahl sowie Erläuterung ist etwas stark juristisch geprägt und

für den Normalleser nur von sehr untergeordneter Relevanz. Das Büchlein hat seine unzweifelhafte Berechtigung, weil es in den erläuterten Begriffen breit angelegt worden ist. Man wird oft nach ihm greifen, wenn man sich schnell über einen Sachverhalt Kenntnis verschaffen will. Jemandem, der mit der Thematik „europäische Einigung" halbwegs vertraut ist, wird es nützliche Dienste erweisen. Das Westentaschenformat des Buches garantiert einen mobilen Einsatz sowohl für den allgemein politisch Interessierten, der vielleicht Begriffe aus der Zeitung einmal entschlüsseln will, aber auch zum Nachschlagen von Daten, ob im beruflichen Kontext oder in der Ausbildung.

Standardwerk zur europäischen Integration

Das von dem Mainzer Professor *Werner Weidenfeld* und seinem Kölner Kollegen *Wolfgang Wessels* herausgegebene Taschenbuch der europäischen Integration richtet sich – schon aus sprachlichen Gründen – eher an fachlich interessierte Kreise. Auf knapp 50 Seiten zeichnet Werner Weidenfeld in essayistischer Form die Grundzüge der europäischen Einigungsgeschichte nach, legt Motive und Begründungen für europapolitisches Handeln offen. Die wechselvolle Geschichte der europäischen Integration, die unterschiedlichen Integrationsansätze, die Krisen und Erfolge werden von ihm aufgezeigt sowie Perspektiven für zukünftige Entwicklungen angedeutet.

Den eigentlichen Teil des Buches machen 60 Schlagworte aus, die sowohl Politikbereiche und Organe der Europäischen Gemeinschaft sowie andere Europa-Zusammenschlüsse abdecken. In einem Kasten sind den Stichworten die Rahmendaten wie zum Beispiel Gründungszeitpunkt, Vertragsgrundlage, Haushaltsansatz und Literatur vorangestellt. Die Herausgeber haben bei der Anlage des Buches Wert darauf gelegt, daß auch dem Bedürfnis des Lesers nach weitergehender, vertiefender Information Rechnung getragen wird. Den einzelnen Artikeln liegen politikwissenschaftliche Standards zugrunde, die es ermöglichen, auch größere Sachzusammenhänge herzustellen. Das Nachschlagewerk hat deshalb eher den Charakter eines Handbuches. Ergänzt werden die Schlagworte durch ein Verzeichnis von 200 Stichworten. Eine Zeittafel, ein Sach- und Personenregister sowie ein Abkürzungsverzeichnis erleichtern die Arbeit mit dem Taschenbuch. Schon in der zweiten Auflage ist der Maastrichter Vertrag eingearbeitet, die für das Frühjahr 1994 geplante dritte Auflage wird die aktuellsten Entwicklungen berücksichtigen.

„Europa von A bis Z" ist ein 1991 realisiertes Nachfolgeprodukt des bis dato erfolgreichen Europa-Taschenbuches von Claus Schöndube, das in seiner letzten Auflage Anfang der achtziger Jahre inhaltlich stark überholt war. Gerade wegen der historischen Details der europäischen Einigung bleibt das Europa-Taschenbuch von Schöndube auch heute noch nützlich: zum Beispiel, wenn man sich über den Werner-Plan zur Wirtschafts- und Währungsunion Anfang der siebziger Jahre informieren will. Diese Details findet man in dem Nachschlagewerk von Weidenfeld/Wessels nur angedeutet.

Vom Entschlüsseln europapolitischer Codes

Das Entschlüsseln europapolitischer Codes, das Verdeutlichen von Zusammenhängen, das Erklären der verwirrenden und widersprüchlichen Begrifflichkeiten – dies wird eine Zukunftsaufgabe der politischen Bildung, aber auch der Politik sein. Für die Bürger – welcher Altersstufe auch immer – erscheint die Europäische Union mit ihren Organen oft nur als Ort anonymer Bürokraten, deren Entscheidungen man ohnmächtig ausgesetzt ist. Die Vermittlung von Wissen darüber, welche Akteure und welche Mechanismen auf europäischer Ebene wirken und welche Entscheidungen dies zur Folge hat, ist auch ein Schritt zu mehr „Transparenz" in der Europäischen Union. Die hier vorgestellten Bücher können – jedes in seiner spezifischen Art – für diesen schwierigen Lernprozeß wichtige Hilfestellungen leisten. *Melanie Piepenschneider*

Anmerkungen:

1. Thomas Läufer (Bearb.), Der Vertrag. Europäische Gemeinschaft. Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleittexten, Bonn 1993; oder auch Ders. (Bearb.), EG – Polen – Ungarn. Die Vertragstexte von Maastricht und die Europa-Abkommen, Bonn 1993.

Bürger und Europäische Union: Eine interdisziplinäre Debatte

Bereits vor einem Jahr hatten Präsidium und Vorstand des Arbeitskreises Europäische Integration beschlossen, sich auf dem Jahreskolloquium 1993 mit der Frage zu befassen, wie denn die Bürger der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft, die nun „Europäische Union" heißen soll, stehen. Hintergrund für diese Thematik war die kontroverse Diskussion um Maastricht. Es war Anspruch der Veranstaltung, das Verhältnis zwischen der Union und dem Integrationsprozeß einerseits und dem Bürger andererseits genauer zu bestimmen. Das Tagungsprogramm war darauf angelegt, ein Gesamtbild dieses Verhältnisses zu gewinnen.

Bürger und Gemeinwesen: Mitwirkung und Verantwortung

Von den unterschiedlichen Facetten des Bürgerseins vertiefte *Winfried Steffani* in seinem einführenden Referat die Funktion des Staatsbürgers mit Blick auf andere Aspekte. Den Politologen Steffani interessiert natürlich vor allem die Rolle des Einzelnen als Staatsbürger in einem modernen Staat, der sich im Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft befindet. Den neuen Strukturen dieser Dienstleistungsgesellschaft steht allerdings in den Köpfen noch ein altes Denken gegenüber, woraus sich für die Parteien, für das Verhältnis des Volkes gegenüber dem Staat und die repräsentative Demokratie im allgemeinen Probleme ergeben.

Für die Parteien, die sich beim Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft herausgebildet haben, heißt das, daß sie sich wandeln müssen zu modernen Dienstleistungsparteien, um der zunehmenden Komplexität und den Anforderungen der modernen Gesellschaft gerecht werden zu können. Solange aber noch eine Kluft besteht zwischen Parteien als Vertretern des Volkes, die dem Einzelnen den Eindruck von Allzuständigkeit vermitteln und den „übertriebenen" Demokratieforderungen der Bürger, kann Erscheinungen, die allgemein unter dem Stichwort „Politikverdrossenheit" zusammengefaßt werden, nicht begegnet werden. Im Verhältnis zwischen Volk und Staat entstehen so Defizite bei Willensbil-

Bürger und Europa

Kolloquium des
Arbeitskreises Europäische Integration
11.–13. November 1993, Bonn

Bürger und Gemeinwesen: Was macht Bürgersein heute aus?
Referent:
Prof. Dr. Winfried STEFFANI,
Universität Hamburg

Auf dem Weg zu einem europäischen Bürger? Aspekte aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht
Referent:
Prof. Dr. Volker NIENHAUS,
Ruhr-Universität Bochum

Auf dem Weg zu einem europäischen Bürger? Aspekte aus rechtswissenschaftlicher Sicht
Referent:
Prof. Dr. Ulrich EVERLING,
Universität Bonn

Auf dem Weg zu einem europäischen Bürger? Aspekte aus politikwissenschaftlicher Sicht
Referent:
Dr. Jörg MONAR, Europa-Kolleg Brügge

Der Beitrag des Europäischen Parlaments zu einem „Europa der Bürger"
Referent:
Prof. Dr. Karlheinz NEUNREITHER,
Europäisches Parlament Luxemburg

Der Unionsvertrag von Maastricht in der Diskussion der Bürger der EG-Mitgliedstaaten
Referent:
Prof. Dr. Wichard WOYKE,
Universität Münster

Staatsbürger – Unionsbürger: Konkurrenz oder Komplementarität?
Referent:
Prof. Dr. Rudolf HRBEK,
Universität Tübingen

Die Veranstaltung wurde von der Fritz-Thyssen-Stiftung gefördert.

dung und Wahlentscheidungen durch das Modell der repräsentativen Demokratie. Der Willensbildungsprozeß spielt sich eigentlich auf drei Ebenen ab – Individuum, Verbände und Parteien –, wobei allerdings die Parteien diesen Prozeß dominieren – eine nicht unumstrittene Einschätzung Steffanis, andere halten den Einfluß von Verbänden, das sogenannte Lobbying, für den entscheidenden Faktor, was auch in der anschließenden Diskussion zum Ausdruck kam. Die Bürger einer repräsentativen Demokratie können ausschließlich über Wahlen an Entscheidungen partizipieren, was immer wieder Forderungen nach plebiszitären Elementen nach sich zieht. Aber auch Volksabstimmungen, -befragungen und ähnliches bringen Probleme mit sich. Zum einen müssen komplizierte Sachverhalte auf Ja/Nein-Entscheidungen reduziert werden, zum anderen ist die Vorbereitung und Organisation langwierig und kostenintensiv.

Als möglichen Ausweg aus dieser schwierigen Situation benannte Steffani Elemente der in den USA entstandenen Kommunitarismus-Bewegung. Aus der Vielzahl der dort bestehenden Vorstellungen zitierte er fünf Kernelemente: Erfahrungen verarbeiten und Kritik an konkreten Sachverhalten üben, nicht an abstrakten Ideen; die Entwicklung von Gemeinsinn im Sinne von Verantwortlichkeit für sich und andere im Gemeinwesen; eine Moraltheorie, die bestimmte „essentials" (zum Beispiel grundlegende Menschenrechte) enthält, deren Beachtung weltweit anerkannt sein müsse und deren Verletzung nicht toleriert werden dürfe, die aber auch „Akzidenzen", das heißt die Respektierung von kulturellen Besonderheiten beinhaltet. Weiter wird eine Wiederbelebung des Gemeinschaftsdenkens in Richtung auf eine Solidargemeinschaft gefordert sowie die Rückbesinnung auf „Sekundärtugenden". Ob dieses in den USA im Entstehen begriffene Modell auf Europa übertragbar ist, blieb offen.

Der europäische Wirtschaftsbürger

Im Referat von *Volker Nienhaus* stand der europäische Wirtschaftsbürger mit seinen Eigenschaften als Verbraucher und Arbeitnehmer im Mittelpunkt. Nienhaus ging bei seiner Einschätzung von einer deutschen Perspektive aus. Um das Fazit gleich vorwegzunehmen: Nienhaus kam zu einer eher negativen Einschätzung der Haltung der Bundesbürger als „Marktbürger" und Wirtschaftssubjekte gegenüber der Europäischen Union, die er auch für durchaus begründet ansah.

In seiner Eigenschaft als Arbeitnehmer spielen für den Bürger aus der Sicht von Nienhaus drei Gesichtspunkte eine wichtige Rolle: die Freizügigkeit in der Union, mögliche Arbeitsplatzgewinne durch die Binnenmarktdynamik beziehungsweise Arbeitsplatzverluste durch Wettbewerbsverschärfung. Er konstatierte, daß die Europäische Union auf beachtliche Erfolge im Hinblick auf eine Verbesserung der materiellen Bedingungen für Arbeitskräftewanderungen verweisen könne, daß die dadurch geschaffenen Mobilitätsmöglichkeiten jedoch nur in geringem Maße genutzt würden und somit kaum zu einem positiven Identifikationseffekt beim (Bundes-) Bürger führen.

Ob von der Binnenmarktdynamik positive Arbeitsmarkteffekte ausgegangen sind oder nicht, läßt sich zur Zeit noch nicht sagen. Im Zuge eines Plausibilitätsbeweises schien es Nienhaus nicht überzeugend, auf Effizienzgewinne durch die Realisierung von economies of scale oder einen intensiveren Wettbewerb zu verweisen. Eher sichtbar werden für den Bürger arbeitsplatzgefährdende Regelungen des Binnenmarktes, wie zum Beispiel Auflagen zum Kapazitätsabbau (Kohle, Stahl) oder Abbau nationaler Subventionen (Steinkohle). Während die Arbeitsplatzverluste unmittelbar und regional konzentriert sichtbar werden, sind Erfolge bei den Bemühungen um Ersatzarbeitsplätze schwer nachweisbar und weniger klar lokalisierbar. Zumindest gilt dies für die Bundesrepublik Deutschland, wo Arbeitsplatzverluste viel intensiver von den Wirtschaftsbürgern wahrgenommen werden als Arbeitsplatzgewinne und dementsprechend zu einer eher negativen Grundhaltung gegenüber der Union transformiert werden.

In bezug auf die sozialen Rechte des Wirtschaftsbürgers verwies Nienhaus darauf, daß eine positive Identifikationsmöglichkeit speziell für den Bundesbürger in diesem Bereich nicht feststellbar sei, da die Sozialstandards der Bundesrepublik im Vergleich zu denen der anderen Mitglied-

staaten so hoch sind, daß sich der Bundesbürger von der Sozialcharta oder dem Maastrichter Sozialprotokoll keine nennenswerten Fortschritte verspricht.

Hatte Nienhaus also im Binnenmarktprogramm keine Ansätze für eine positive Antwort auf die Frage, ob wir auf dem Weg zu einem europäischen Bürger sind, entdecken können, so gilt dies seiner Meinung nach auch für die angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion. Gerade in einem Land mit hohen Löhnen und hohen Sozialstandards sowie einer nach wie vor beachtlichen Wettbewerbsfähigkeit sei es besonders schwierig, Wirtschaftsbürgern zu zeigen, welche Vorteile ihnen eine Wirtschafts- und Währungsunion bringe.

Als Fazit stellte er fest, daß das Meinungsbild über Europa in Deutschland stark von belasteten Gruppen geprägt werde, deren Negativbild vielleicht überzeichnet, aber nicht völlig aus der Luft gegriffen sei. Er als Ökonom sehe die Deutschen im Moment noch nicht auf dem Weg zu europäischen Bürgern.

Rechtliche Stellung des Unions-Bürgers

Die Unionsbürgerschaft besitzt, wie *Ulrich Everling* ausführte, wer Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist. Diese Regelung entspräche dem Stand der europäischen Integration, denn die Gemeinschaft würde von Staaten getragen, denen die Völker zugeordnet sind. Diese und nicht etwa ein „europäisches Volk" würden im Parlament repräsentiert. Zwingend sei diese personelle Eingrenzung auch deshalb, weil der Kern der Unionsbürgerschaft die Begründung eines subjektiven Rechts auf Freizügigkeit ist, welches jeder Staat gegenüber den Bürgern der anderen Unionsstaaten, nicht jedoch gegenüber seinen eigenen Bürgern gewährleisten muß. Das Recht auf Freizügigkeit beinhaltet zwar die Inanspruchnahme aller Bürgerrechte in einem Land, nicht aber die Möglichkeit der Inanspruchnahme staatsbürgerlicher Rechte. Das ebenfalls durch den EU-Vertrag begründete kommunale Wahlrecht der Unionsbürger an ihrem jeweiligen Wohnsitz, bringe in seiner praktischen Ausgestaltung noch Probleme mit sich. Dennoch sei dieses Wahlrecht wie auch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament ein deutliches Zeichen für eine schon lange eingeleitete Entwicklung in Richtung hin zum europäischen Bürger.

Ein wesentliches Kennzeichen der Unionsbürgerschaft bestehe darin, daß sie aus der schrittweisen Herausbildung von Bürgerrechten in der Gemeinschaftspraxis entstanden sei und keine Pflichten gegenüber der Union beinhalte. Die Regelungen über die Freiheit des Gemeinsamen Marktes, die Freiheit des Konsumenten und die Zollfreiheit würden den Mitgliedstaaten einen erheblichen Teil ihrer Hoheitsrechte über ihre Bürger nehmen und stellten die Bürger in eine doppelte Loyalität, auch wenn ihnen dies nicht immer bewußt sei. Beim derzeitigen Stand der Entwicklung der Europäischen Union sei die Unionsbürgerschaft also keinesfalls mit einer Staatsbürgerschaft gleichzustellen, da Richtung und Ziel der Entwicklung der Union noch offen sind und bis auf weiteres auch bleiben sollten. Auch die Stellung des Bürgers in der Union wird vielfältigen Wandlungen unterliegen und immer wieder neu bestimmt werden müssen. Eine Europäische Union würde allerdings nur dann Bestand haben können, wenn sie den Bürger mehr als bisher als Träger der Gemeinschaftspolitik sowie der Gemeinschaftskompetenz aktivieren könne und ihn zur aktiven Mitgestaltung des Integrationsprozesses anrege.

Der Unionsbürger - politisch betrachtet

Auf politikwissenschaftliche Aspekte ging *Jörg Monar* ein, der zunächst vier konstitutive Elemente des Bürgerseins definierte: Verpflichtung des Staates gegenüber den Bürgern; Verpflichtung der Bürger gegenüber dem Staat; politische Partizipation der Bürger im Staat; Identifizierung der Bürger mit dem Staat.

Bei der Frage nach der Verpflichtung der Union gegenüber ihren Bürgern stelle sich zunächst einmal das Problem der Gewährleistung von Grundrechten. Diese erfolge bislang nicht auf der Basis eines eigenen Grundrechtskatalogs der Gemeinschaft, sondern basiere auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Ein eigener Katalog hätte eine große symbolische Wirkung, da die Union damit eine klare und direkte Verpflichtung gegenüber ihren Bürgern eingehen

würde. Noch wichtiger wäre vielleicht ein verbindlicher Katalog sozialer Rechte, die für den Alltag des Bürgers von höchster Bedeutung sind.

Hinsichtlich der Pflichten der Unionsbürger kann natürlich auf die Verpflichtung zur Beachtung von EG-Recht verwiesen werden. Diese würde jedoch vom Bürger nicht als spezielle Verpflichtung gegenüber der Union wahrgenommen, sondern sei in seiner allgemeinen Verpflichtung zur Einhaltung von nationalem Recht und Gesetz enthalten. Die klassischen Pflichten eines Staatsbürgers – Steuerzahlung und Wehrpflicht – fehlten auf der Unionsebene.

Wie steht es mit der politischen Partizipation der Bürger in der Europäischen Union? Bei dieser Frage unterschied Monar zwischen dem Wahlrecht zum Europäischen Parlament (EP) und den Mitbestimmungs- und Kontrollbefugnissen des EP sowie weiteren Elementen einer „demokratischen Kultur" der Union. Die auf nationalen Quoten beruhende Sitzverteilung im EP stelle eine Überrepräsentation der kleineren Mitgliedstaaten sicher, wofür es gute Gründe gebe, sei aber unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten zumindest fragwürdig. Wie schon beim Referat von Everling zum Ausdruck gekommen war, betonte auch Monar die große symbolische Bedeutung, die den neuen Wahlrechtsregelungen des Unionsvertrags im Hinblick auf die Bildung einer einzigen Wählerschaft der Union, dem „europäischen Bürger" also, zukommt. Das Profil des Parlaments als zentrales Partizipationsorgan des Bürgers in der Unionspolitik sei immer noch ein recht schwaches. So bleibt der Rat die eigentliche Legislative, da das EP nur in einigen Bereichen (Verfahren gemäß Art. 189 b, c) wirkungsvoll in den Entscheidungsprozeß mit einbezogen wird. Unter dieser Voraussetzung erweise es sich als schwierig, den Bürger davon zu überzeugen, daß das EP eine Institution ist, die seine Partizipation an der Unionspolitik sichert.

Die Partizipation des Bürgers sei langfristig nur dann sicherzustellen, wenn sie von einer entsprechenden „demokratischen Kultur" gestützt wird. Eine solche ist für die Union – also über die Ebene des Staates hinaus – bislang nur in Ansätzen feststellbar. Als Hauptdefizit nannte Monar das Fehlen einer spezifischen europäischen Parteienlandschaft, weil es dadurch unmöglich sei, daß Parteien ähnlich gelagerte Interessen von Bürgern von einem Ende Europas bis zum anderen aufnehmen, in Straßburg und Brüssel vertreten und die Ergebnisse den Bürgern wieder zurückmelden. Die im Unionsvertrag festgehaltenen neuen Elemente Wahlrecht, Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht bedeuteten immerhin eine Verbesserung der politischen Partizipation des Unionsbürgers und könnten zur Bildung eines gemeinsamen politischen Bewußtseins der Bürger in Europa führen.

Viertes Element schließlich ist die Identifizierung des Bürgers mit der Union. Monar stellte hier eine Konkurrenz der drei Ebenen Union, Nationalstaat und Region im Bereich der politischen Identität fest. Diese Konkurrenz müsse seiner Ansicht nach auch zunächst einmal so akzeptiert werden, wobei die Stärkung des „Mitkonkurrenten" Union natürlich wichtig sei. Dafür müßten Fortschritte bei den drei zuerst genannten Elementen erreicht werden.

Europäisches Parlament und Bürgernähe

Nach der wissenschaftlichen Perspektive kam mit dem Vortrag des Generaldirektors im Europäischen Parlament *Karlheinz Neunreither* nun der praktische Aspekt des Beitrages des Europäischen Parlaments zu einem Europa der Bürger zur Sprache.

Dieser Beitrag bestehe zunächst, so banal es auch klingen mag, in der Existenz des EP, da es dem Bürger eine unmittelbare Partizipationschance am europäischen Einigungsprozeß biete. Somit stelle es auch den einzigen unmittelbaren Legitimitätsbeschaffer für die Union dar, was im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion immer wichtiger werde, da für dieses Projekt die mittelbare Legitimität von Rat und Kommission wohl nicht mehr ausreiche. Weiter leiste das Parlament einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Verfassungsrahmens der Union, wobei es beim Modell der repräsentativen Demokratie bleibe und bisher keine plebiszitären Elemente als notwendig erachtet hätte. Eine weitere Funktion des EP sei die Bürgernähe in einzelnen Politikfeldern. Hier sei es das Bestreben des Parlaments, die Bürgerrechte zu stärken und das Regelungswerk der Union transparent zu machen. Außerdem stelle es die Anlaufstelle für organisierte Interes-

sen dar, auf deren Funktion als Vermittler gesellschaftlicher Interessen es noch in viel stärkerem Maße angewiesen sei als die nationalen Parlamente. Auch erfülle das EP eine Interaktionsfunktion. Diese erstrecke sich zum einen auf direkte Kontakte mit dem Bürger (beispielsweise Besuchergruppen), zum anderen auf das Wahlverfahren und das Ausländerwahlrecht. Als weitere spezifische Elemente der Verbindung zwischen Parlament und Bürger nannte Neunreither das Petitionsrecht und das neugeschaffene Amt des Bürgerbeauftragten.

Neunreither bilanzierte, die Perzeption des Parlaments durch die Bürger sei sehr gering. Daher bedürfe das EP, um einen stärkeren Beitrag zum Europa der Bürger leisten zu können, sehr viel besser ausgebauter intermediärer Strukturen. Da dies aufgrund der derzeitigen national orientierten Medienlandschaft kaum denkbar sei, führe zwangsläufig der Weg des Parlaments zum „europäischen Bürger" nur über mehr Mitentscheidungsbefugnisse sowohl im Legislativbereich als auch im Hinblick auf eine spätere Regierungsbildung.

Maastricht: Reaktionen der Bürger

Bestandteil einer wirklich öffentlichen Debatte war das Vertragswerk von Maastricht erst nach dem negativen Referendum am 2. Juni 1992 in Dänemark, führte *Wichard Woyke* in seinem Beitrag aus. In Umfragen bei der dänischen Bevölkerung wurde die EG-Mitgliedschaft nach wie vor bejaht, abgelehnt wurde dagegen der befürchtete supranationale Staat sowie die gemeinsame einheitliche Währung. Hinzu kam noch ein grundsätzliches Mißtrauen der dänischen Bevölkerung gegenüber der „All-Parteien-Koalition" der Maastricht-Befürworter im dänischen Parlament, dem Folketing. Die dänische Regierung mußte nach dem negativen Referendum einen Weg finden, um die dänische EG-Mitgliedschaft fortsetzen und die Fortentwicklung der Gemeinschaft mittragen zu können. Auf dem Sondergipfel von Edinburgh wurden den Dänen bestimmte Sonderrechte eingeräumt. Diese betreffen die Wirtschafts- und Währungsunion, die Verteidigung, die Unionsbürgerschaft sowie die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik. Ein zweites Referendum am 18. Mai 1993 führte dann schließlich doch noch zur Akzeptanz des Vertragswerkes durch die dänische Bevölkerung.

Ähnlich vielschichtig wie in Dänemark stellt sich das Bündel der Motivationen in Frankreich dar. Daß das hier nicht zwingend vorgeschriebene Referendum überhaupt stattfand, erwuchs unter anderem aus einem innenpolitischen Kalkül Mitterrands, so Woyke, der durch einen positiven Ausgang des Referendums nicht nur sein eigenes Popularitätstief überwinden und der sozialistischen Regierung ein Erfolgserlebnis verschaffen wollte, sondern auch die über die Europäische Integration uneinheitliche bürgerliche Opposition spalten wollte. Der Maastrichter Unionsvertrag führte in Frankreich zu einer leidenschaftlichen Debatte, deren Konfliktlinien quer durch alle politischen Parteien und die Wählerschaft gingen. Am 20. September 1992 stimmte eine knappe Mehrheit der Franzosen für den Maastrichter Unionsvertrag. Die Zustimmung erfolgte vor allem in den reichen und prosperierenden Landesteilen und den Großstädten. Auf Zustimmung stieß der Vertrag besonders bei den Intellektuellen und den im Dienstleistungssektor Beschäftigten. Allerdings sprachen sich 53 von 96 Departements gegen Maastricht aus. Vor allem auch die im Agrarsektor Beschäftigten und Arbeiter votierten gegen den Vertrag.

In Deutschland hat eine öffentliche Debatte, vergleichbar der französischen oder dänischen, nicht stattgefunden. Die Diskussion über den Vertrag kam erst durch eine Kampagne in den Massenmedien zustande, in der die Ablehnung des Vertragswerkes vor allem mit der Sorge um den Verlust der Stabilität der D-Mark begründet wurde. An dem möglichen Verlust der Währungsstabilität entzündete sich eine heftige Debatte über die nationale Identität. Ein Referendum über den Maastrichter Unionsvertrag konnte ja in Deutschland nicht durchgeführt werden. Allerdings vermutet Frau Nölle-Neumann, daß im April 1993 auch in Deutschland eine knappe Mehrheit für den Vertrag vorhanden gewesen wäre. Die parlamentarische Debatte verlief im Gegensatz zur öffentlichen weitgehend konsensual. Auch der Bundesrat stimmte dem Vertragswerk zu, forderte aber, daß die den Maastrichter Vertrag betreffende breite öffentliche Debatte in eine neu zu schaffende europäische Verfassung

einmünden müsse. Woyke konstatierte für die Diskussion in Deutschland vor allem eine akademische Debatte, die den Bürger aufgrund ihrer Komplexität nicht erreicht hat.

Als Ergebnisse der Diskussionen in den Mitgliedstaaten hielt der Referent fest, daß die Ablehnung des Vertrages durch das erste Referendum in Dänemark sich wohl als heilsamer Schock für die Gemeinschaft erweisen werde. Er machte deutlich, daß die Europäische Kommission und die Regierungen es nicht vermocht hätten, mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit die Dänen von der Notwendigkeit weiterer Integration zu überzeugen. Die Ablehnung mache auch deutlich, daß zwischen politischen Eliten und der Bevölkerung der Kommunikationsstrang gerissen war. Daraus müsse die Lehre gezogen werden, daß es unbedingt notwendig sei, die Bürger von der Notwendigkeit fortschreitender Integration zu überzeugen, was nur durch gemeinsame Aktionen von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien erreicht werden könne.

Europäische Identität: Staatsbürger und Unionsbürger

Wie kann also das Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Identität beschrieben werden? *Rudolf Hrbek* stellte für die nationale Identität fest, daß diese keine Monopolstellung für den Bürger habe, sondern ergänzt werde durch eine regionale und lokale Identität. Für die europäische Identität sei festzuhalten, daß sie einerseits durch den Unionsprozeß verstärkt werden soll, andererseits aber auch Voraussetzung für eben diesen Prozeß sei.

Eine Voraussetzung für eine europäische Identitätsbildung sei zunächst, daß die Angehörigen der Mitgliedstaaten die Union als Werte- und Friedensgemeinschaft ansehen, also Gemeinsamkeiten in der Einschätzung bestimmter Werte zeigten, und daß die Gemeinschaft weiter als unverzichtbarer Problemlösungsrahmen angesehen würde. Außerdem müsse die Union sich zu einem demokratisch legitimierten Herrschaftssystem entwickeln. Es müsse jedoch in Frage gestellt werden, ob zum Beispiel die generelle Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat zu einer Verstärkung der kollektiven europäischen Identität beitragen würde. Mehrheitsentscheidungen seien zwar im Nationalstaat akzeptiert, auf Unionsebene könnte dagegen eine überstimmte Minderheit einen solchen Vorgang als Fremdbestimmung ansehen. Eine umfassende Stärkung der Legislativkompetenzen des Europäischen Parlaments würde ebenfalls nicht unbedingt die kollektive Identität stärken, sondern zunächst eher zu einer Fragmentierung der nationalen und gesellschaftspolitischen Kräfte führen. Gerade der Mangel an Kompetenzen führe im Moment zu einer breiten parlamentarischen Zusammenarbeit über Fraktions- und Ländergrenzen hinweg, vor allem gegenüber dem Rat.

Welche Schritte könnten schließlich erfolgen, um die Herausbildung einer europäischen Teilidentität zu fördern? Hrbek betonte, daß einzelne hier auf das sogenannte Subsidiaritätsprinzip setzen, wobei er die Formulierungen im Maastrichter Vertrag als unbefriedigend bewertete. Ein weiterer Schritt in Richtung auf eine europäische Teilidentität könne sein, die Europäische Union für den Bürger besser „erfahrbar" zu machen. Notwendig hierfür sei vor allem, konkrete Beiträge der Union zur Problemlösung zu verdeutlichen, wobei ein großes Potential in als gemeinsam empfundenen Problemen wie beispielsweise der Umweltpolitik liege. Außerdem sei eine Europäisierung der Parteien- und Verbändelandschaft zu fordern, da diesen Akteuren eine integrative Funktion im Integrationsprozeß zukomme. Gleiches gilt für eine wirklich europäische öffentliche Meinung, die einen wirklich europäischen Diskurs ermögliche. Hrbek verwies auch auf die Bedeutung von Symbolen in der Politik und die Rolle von einzelnen Politikern, die dem Bürger in einem weiter voranschreitenden Integrationsprozeß als Identifikationsfiguren dienen könnten. Ein letzter Punkt sei schließlich die Überwindung der Politikverdrossenheit, da sie zur Abwendung von der Politik und einem Regierungssystem führe, welches sich auf Unionsebene gerade herauszubilden beginnt.

Hrbek unterstrich am Schluß seiner Ausführungen, daß es Ansätze zu Gemeinsamkeiten gebe, aber bevor wirklich von einer belastbaren und als Berufungsgrundlage verläßlichen kollektiven Identität gesprochen werden könne, sei noch ein langer Weg zu gehen. Für ihn ist dies ein wesentlicher Teil des Unionsprozesses, da es in ihm schließlich auch um die Veränderungen von Verhaltensweisen, von Einstellungen und Handlungsmustern gehe.

Ursula Göth und Christian Roth

Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik – ein dynamischer, aber unerforschter Politikbereich

Der Vertrag zur Europäischen Union gab uns das Konzept des „Maastrichter Tempels"; diese Konstruktion, sowohl pädagogisch als auch symbolisch nützlich, besteht aus drei Pfeilern – der Europäischen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. Den ersten und zweiten Pfeiler zu definieren ist relativ einfach: beide bestanden schon vor Maastricht – zwar nicht in ihrer aktuellen Gestalt, doch mit ihrem Inhalt beschäftigte man sich schon seit Jahren – mehr oder weniger – auf Gemeinschaftsebene (im weitesten Sinne im Rahmen der EPZ). Die Folge dieser „Vorgeschichte" war eine parallele ausführlichere wissenschaftliche Beschäftigung mit den Politikbereichen dieser Pfeiler. Nachdem diese Gebiete mit ihren spezifischen Eigenschaften in den Unionsvertrag aufgenommen worden waren, konnten Wissenschaftler und Praktiker auf eine Basisliteratur zurückgreifen, um darauf ihre neue Bewertung der Post-Maastricht-Situation aufbauen zu können.

Der dritte Pfeiler, der sich der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik widmet (Art. K des Vertrags über die Europäische Union), kann mit Recht als der neueste Bestandteil des „Maastrichter Tempels" verstanden werden. Die Bereiche, die innerhalb des dritten Pfeilers zu bearbeiten sind, wurden vor Maastricht nie ausführlich auf Gemeinschaftsebene (im engsten Sinne) behandelt. Sie wurden individuell von den zwölf Mitgliedstaaten bearbeitet und im Gegensatz zur EPZ, ohne eine übergreifende Struktur. Diese bisher ungleiche und unkoordinierte Zusammenarbeit war vielleicht ein Grund dafür, daß wenig über diesen Kooperationsbereich geschrieben wurde. Auch heute stößt man auf der Suche nach Literatur über die frühere und gegenwärtige Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik auf eine Forschungslücke.[1] Dies steht eindeutig im Gegensatz zu der ausführlichen Literatur über die Bereiche des ersten und zweiten Pfeilers. Auch nach der Unterzeichnung des Unionsvertrags ist wenig über den dritten Pfeiler erschienen. Da dieser Bereich für die europäische Integration sowie für die Zukunft des Nationalstaates

The Third Pillar of Maastricht – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs as a New Dynamic Area of European Politics

Tagung des Europa-Kollegs Brügge,
des Europäischen Hochschulinstituts Florenz,
des Instituts für Europäische Politik Bonn
und des Arbeitskreises Europäische Integration Bonn
Brügge, 9.–10. September 1993

The Third Pillar: Political and Legal Evaluation

Vorsitz:
Prof. Dr. Hans-Joachim GLAESNER, Gleiss, Lutz, Hirsch & Partner, Büro Brüssel

The Third Pillar as a Phenomenon of European Integration: Some Questions in the Light of the Experiences made with others Forms of Intergovernmental Cooperation
Prof. Dr. Roger MORGAN,
Europäisches Hochschulinstitut, Florenz

The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of Union Treaty
Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF,
Universität Trier

Kommentar:
Prof. Dr. Francis SNYDER,
Europäisches Hochschulinstitut, Florenz

Cooperation in the Field of Migration Problems: Stocktaking and Agenda Setting

Vorsitz:
Prof. Dr. Jacques VANDAMME, Präsident der Trans-European Policy Studies Association, Brüssel

Asylum Policy, Immigration Policy, Right of Residence of Non-EC Nationals, Rules Governing External Border Crossing of Persons
Dr. Klaus-Peter NANZ, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der EG und Innenministerium, Bonn
Wenceslas DE LOBKOWICZ, Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Generalsekretariat, Brüssel

Kommentar:
Patrick TWOMEY, B.C.L., L.L.M. Dozent der Rechtswissenschaft, Universität Liverpool

Cooperation in Combatting Crime and Tax Avasion: Stocktaking and Agenda Setting

Vorsitz:
Dr. Alexis PAULY, Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung, Maastricht

Police Cooperation
Meester Johannes PEEK, Justizministerium, Abteilung Polizei, Den Haag

Judicial Cooperation
Meester Julian *SCHUTTE*, Justizministerium, Abteilung Legislative, Den Haag und Universität Amsterdam

Customs Cooperation
Patrick RAVILLARD, Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Generaldirektion XXI, Brüssel

Kommentar:
Prof. Dr. A.H.J. SWART, Universität Utrecht

Towards a "Communitarization" of the Third Pillar?

Vorsitz:
Barbara LIPPERT, Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Bonn

The "Passerelles" between the Third Pillar and the Community
Prof. Dr. Roland BIEBER, Universität Lausanne

Present and Future Role of the Community Institutions
Dr. Jörg MONAR, Europa-Kolleg, Brügge

Kommentar:
Prof. Dr. Hans-Joachim GLAESNER, Gleiss, Lutz, Hirsch & Partner, Büro Brüssel

in Europa von ausschlaggebender Bedeutung ist, muß versucht werden, dieses Forschungsdefizit zu beheben.

Vor diesem Hintergrund haben das Europa-Kolleg in Brügge, das Europäische Hochschulinstitut in Florenz sowie das Institut für Europäische Politik in Bonn im September 1993 eine Tagung mit dem Titel „The Third Pillar of Maastricht – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs as a New Dynamic Area of European Politics" veranstaltet. Die drei Institutionen konnten eine große Anzahl von Experten, Politik- und Rechtswissenschaftlern sowie nationale und europäische Beamte, gewinnen, um die interdisziplinäre Debatte über den dritten Pfeiler zu lancieren. Das Wort „lancieren" signalisiert, daß die Organisatoren die Absicht haben, über diese Tagung hinaus ein langfristiges Forschungsprojekt über den dritten Pfeiler einzurichten. Die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik umfaßt Bereiche wie das Einwanderungs- und Asylrecht sowie die polizeiliche Zusammenarbeit in der Kriminalitäts- und Drogenbekämpfung, und stellt daher eine große Herausforderung für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten dar. Deshalb soll dieses Projekt nicht nur eine Forschungslücke schließen, sondern vielmehr zu dem Verständnis dieses an Bedeutung zunehmenden Bereiches beitragen.

Der dritte Pfeiler – politische und rechtliche Bewertung

Die Teilnehmer der Tagung wurden zu Beginn mit der grundlegenden Bedeutung des dritten Pfeilers vertraut gemacht: *Roger Morgan* sprach in seinem Vortrag das Ausmaß an, in dem der dritte Pfeiler die fundamentalen Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Mitgliedstaaten berührt. Unter anderem erläuterte er die Probleme der Migration und des grenzüberschreitenden Verbrechens. Morgan erklärte, warum diese Fragen jetzt auf der europäischen Tagesordnung stehen. Die Probleme, die die Kooperation in der Innen- und Justizpolitik zu lösen suche, seien die automatische Folge der Vollendung des Binnenmarktes; die Aufhebung der Schranken zwischen den Zwölf führe zur „Transnationalisierung" der Gesellschaften in den Mitgliedstaaten, daher auch zur „Transnationalisierung" der Probleme dieser Gesellschaften. Deswegen verlangen diese gemeinsamen Probleme eine supranationale Lösung. Kurz gesagt, die Vollendung des Binnenmarkts hatte wirtschaftlich bedingte Spillover-Effekte zur Folge, die zur Errichtung des dritten Pfeilers führten, der sich wiederum mit nichtwirtschaftlichen Bereichen beschäftigt. Morgan warnte aber davor, daß die wirtschaftliche Integration sehr viel unproblematischer sei als die gesellschaftliche Integration. Er räumte aber ein, daß die Bedeutung einer Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik von den Mitgliedstaaten bereits erkannt worden sei: schon während der britischen Präsidentschaft 1992 kamen Experten 60 mal zusammen, um Fragen im Zusammenhang mit dem dritten Pfeiler zu besprechen. Diese Zusammenarbeit sollte nicht nur von den Mitgliedstaaten koordiniert werden, denn die Kommission könnte durch ihre Erfahrungen im Bereich der Außenbeziehungen eine bedeutende Rolle spielen. Während die Kommission nie die Mitgliedstaaten ersetzen könne, sei sie jedoch in der Lage, eine wichtige vermittelnde Funktion zu übernehmen. Es wird zu erwarten sein, daß der Sachzwang der Bereiche im dritten Pfeiler die teilnehmenden Akteure zu einer Zusammenarbeit verpflichtet. Morgan betonte, daß die Erfahrungen mit der EPZ nicht vergessen werden sollten – man solle erstens den Unterschied zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalität nicht zu hoch einschätzen und zweitens erkennen, daß die funktionalistische Natur des Bereichs möglicherweise die Aufhebung ihres zwischenstaatlichen Charakters beschleunigen werde.

Eine rechtliche Bewertung des dritten Pfeilers wurde von *Peter-Christian Müller-Graff* vorgetragen. Daß die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik in einem gesonderten Pfeiler außerhalb desjenigen der EG verankert worden ist, ist nach Müller-Graff von besonderem Interesse, denn sie beinhaltet einen rechtlichen Charakter im Rahmen des internationalen Rechts, der aber nicht durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) vollstreckbar sei. Obwohl nicht EG-Recht, könne die juristische Lage dennoch die politische Autorität beeinflussen. Trotz der neuen Position in der Unionskonstruktion sei es möglich, Zusammenhänge zwischen dem dritten und

den anderen Pfeilern des „Tempels" zu finden. Die einheitliche institutionelle Struktur sei gerade hier von Bedeutung: der Ministerrat für die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, der die TREVI-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale) ersetzt, sei auch für den neuen Artikel 100c (Visumzwang, einheitliche Visagestaltung) zuständig. Die Kommission habe wohl ein beschränktes Vorschlagsrecht, dieses sei aber zweitrangig im Vergleich mit den Mitgliedstaaten, und die Rolle des Europäischen Parlaments sei hauptsächlich passiver Natur (Information, Konsultation, Anfragen usw.). Der EuGH habe, außer im Falle von internationalen Verträgen, in dem ihm explizit eine Funktion zugewiesen wird, im Prinzip keine Zuständigkeiten im dritten Pfeiler. Diese und weitere Zusammenhänge zwischen den Pfeilern schließe jedoch die Möglichkeit eventueller Konflikte nicht aus. Diesbezüglich warf Müller-Graff einige Fragen auf: Schließt die Errichtung des dritten Pfeilers die Bearbeitung der in Artikel K genannten Bereiche in der EG aus? Können die Mitgliedstaaten immer noch Artikel 236 anwenden, um bestimmte Aspekte der Innen- und Justizpolitik innerhalb der Gemeinschaft zu behandeln, oder sei das von Artikel K.1 (Ziele der Zusammenarbeit) ausgeschlossen? Die Antwort auf die zweite Frage sei, laut Müller-Graff, im Artikel M (Unberührtheitsklausel) zu finden: die Befugnisse der EG werden nicht von denjenigen Vertragsbedingungen begrenzt, die keine Abänderungen des alten Vertrages seien. Das heißt also, daß die Mitgliedstaaten immer noch Artikel 236 des EG-Vertrags (Änderung des Vertrags) in diesen Bereichen anwenden können. Schließlich hob Müller-Graff die intergouvernementale Natur des dritten Pfeilers hervor und betonte, daß die unter Artikel K getroffenen Entscheidungen keine verbindlichen Auswirkungen im Sinne des Gemeinschaftsrechts haben.

In seinem Kommentar ging *Francis Snyder* auf die angesprochenen Punkte der Vorredner ein. Seine Interpretation des Rechtscharakters des dritten Pfeilers stimmte nicht völlig mit derjenigen von Müller-Graff überein; auch für Snyder stelle er kein reines Gemeinschaftsrecht dar, aber er ist der Ansicht, daß das Recht dieses Pfeilers mehr Eigenschaften des EG-Rechts als des öffentlichen internationalen Rechts zeige. Die Entscheidungen, die unter diesem Artikel zu treffen sind, seien, Snyder zufolge, vielleicht nicht rechtlich verbindlich, haben aber doch rechtliche und politische Auswirkungen. Snyder ist der Überzeugung, daß der dritte Pfeiler nicht mehr nur supranational oder intergouvernemental bewertet werden könne. Es müsse ein neues Konzept zwischenstaatlicher Beziehungen gefunden werden, aber um dieses rechts- oder politikwissenschaftlich zu definieren, sei es noch zu früh.

Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Migration

Klaus-Peter Nanz beschäftigte sich mit den verschiedenen Mechanismen, die die nationalen Politiken im Bereich Migration in Europa zusammenfassen. Er behandelte nicht nur den dritten Pfeiler, da auch andere Übereinkommen in diesem Zusammenhang relevant seien. Artikel 8a des EWG-Vertrags beinhaltet die Schaffung des grenzenlosen Binnenmarktes. Nanz betonte aber, daß der Termin für dessen Verwirklichung (1. 1. 93) lediglich politisch, nicht aber rechtlich verbindlich sei. Die Abschaffung der Binnengrenzen sei aufgrund der fehlenden kompensierenden Maßnahmen noch nicht erreicht. Um welche Maßnahmen handelt es sich? Einerseits die Dubliner Asylkonvention (1990), andererseits die Konvention über die Kontrolle der Außengrenzen (1991). Beide Konventionen behandeln Fragen wie etwa die Kontrolle der Unionsbürger und Nicht-EG-Bürger, Visa- und Reisepaßangelegenheiten, ein gemeinsames Visum für die EG, das gemeinsame Vorgehen bei der Behandlung von Asylbewerbern, Informationsaustauschsysteme usw.

Die Außengrenzenkonvention ist noch nicht in Kraft, aber bereit zur Unterzeichnung – Großbritannien und Spanien konnten bislang das Gibraltar-Problem nicht lösen. Nanz zufolge stehe Europa jetzt vor dem Widerspruch, daß eine nicht unterzeichnete Konvention, deren Durchführungsmaßnahmen bereits beschlossen seien, nicht in Kraft treten kann. Die Folge sei, daß es problematisch, wenn auch nicht unmöglich ist, die inneren Grenzen der Gemeinschaft ohne kompensierende Maßnahmen aufzuheben. Das Schengener Abkommen, obwohl der Konven-

tion sehr ähnlich, sei nicht *die* Lösung, weil es nur ein Experiment und keine europaweite Maßnahme darstelle. Zusätzlich werden durch die fehlende Konvention bestimmte Bedingungen des Artikels K blockiert (nämlich Artikel K.1.2 und K.1.3a).

Wenceslas de Lobkowicz behandelte in seinem Beitrag das zunehmende Einwanderungsproblem und seine europaweite Reaktion. Da die Art des Problems heute anders als in der Vergangenheit sei, müsse eine neue Lösung gefunden werden. Eine echte Einwanderungspolitik, die in einer Zeit entstanden war, in der in Europa eine große Nachfrage nach Gastarbeitern bestand, existiert seit der Mitte der 80er Jahre nicht mehr; heute handelt es sich vielmehr um eine Politik gegen die unerlaubte Einwanderung. Dieser zunehmende Einwanderungsdruck hatte seine Anfänge in der starken Bevölkerungszunahme in Nordafrika und wurde durch den Wandel in Osteuropa noch verstärkt. Schon 1986 wurde dieses Problem von der britischen Präsidentschaft erkannt, was zur Schaffung der „Groupe d'Immigration" führte. Die Besonderheit dieser Gruppe war, daß die Kommission und der Generalsekretär des Ministerrats zum ersten Mal als Beobachter teilnehmen durften. Damit wurden die Grundsteine der intergouvernementalen Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene gelegt.

Während der folgenden fünf Jahre wurde dieser intergouvernementale Weg bevorzugt, da durch eine solche Zusammenarbeit die Debatte über die Kompetenzen der Gemeinschaft in einer derartigen Frage vermieden werden konnte. Die Folge dieser zwischenstaatlichen Option war, daß die Zahl intergouvernementaler Gruppen, die sich mit Einwanderungsfragen beschäftigten, dramatisch zunahm. Die unzähligen Körperschaften in diesem Bereich führten natürlich zu einem Mangel an Koordination und Transparenz. Um diese Lage zu verbessern, errichtete der Europäische Rat eine Koordinatorengruppe. Durch die Behandlung dieses Bereichs im Vertrag unter Titel sechs könnte dieses Politikverfahren mehr Transparenz gewinnen.

Patrick Twomey legte den Schwerpunkt seines Kommentars auf die Frage nach der Position der Menschenrechte in der Struktur des dritten Pfeilers. Seiner Ansicht nach sollten die Menschenrechte den Grundstein des Maastrichter Tempels bilden. Dies treffe auch für die Einwanderungsbedingungen des Vertrags zu; obwohl kein Recht auf Migration im internationalen Recht bestehe, seien Menschenrechte immer noch relevant in bezug auf Familienzusammenführung, Ehestand, Folterverbot usw. Außerdem glaubte Twomey, daß die mitteleuropäischen Staaten bereits zu der Gruppe „sicherer Drittstaaten" gehörten, weil sich diese hierdurch im Gegenzug einen besseren Zugang zum EG-Markt erhoffen.

Zusammenarbeit gegen das internationale Verbrechen

In einem von *Johannes Peek* vorgelegten Papier wurde die Problematik der polizeilichen Zusammenarbeit diskutiert. Diese Art Kooperation stelle keine Neuheit dar: INTERPOL wurde 1923 gegründet und auf europäischer Ebene, TREVI im Jahre 1975. Ursprünglich hatte TREVI zum Ziel, eine Struktur zu schaffen, in der Terrorismus gemeinsam bekämpft werden könne; erst nachträglich wurde der Kampf gegen das organisierte Verbrechen in seinem Zuständigkeitsbereich aufgenommen. Seine Erfolge in diesen zwei Bereichen seien mehr als zufriedenstellend. Ab 1988 widmete TREVI sich einer neuen Aufgabe: der koordinierten Strategie für die Lösung der Probleme, die sich aus der Abschaffung der inneren Grenzen ergeben. Mit dieser neuen Herausforderung scheint TREVI, ohne ein ständiges Sekretariat und finanzielle Mittel, auf unüberwindliche Probleme zu stoßen. Während dieser Zeit wurden die Tätigkeiten innerhalb des TREVI stark von dem Schengener Verfahren beeinflußt, sicherlich auch, weil die Schengener Mitgliedstaaten von denselben Beamten und Ministern in TREVI vertreten wurden. Zudem wurde die Arbeit von TREVI nach wie vor von der hohen Anzahl der Gruppen behindert; auch die Koordinatorengruppe konnte keinen hilfreichen Beitrag leisten, da ihr die Autorität über die anderen Gruppen fehlte. Obwohl der dritte Pfeiler zu einer Verbesserung der Konsultationsmechanismen führen könnte, ist Peek jedoch skeptisch, daß der dritte Pfeiler die Effizienz der Arbeit erhöhen wird.

Im Gegensatz zu den anderen, im Artikel K erwähnten Bereichen habe die rechtliche Zusam-

menarbeit eine lange Tradition in Europa, betonte *Julian Schutte.* Dies unter anderem in den Vereinten Nationen, der „Hague Permanent Conference on International Private Law" und dem Europarat. Im Bereich des Zivilrechts hat auch die EG schon Schritte unternommen, hauptsächlich unter Artikel 220. Obwohl die Europäische Union hier sicherlich eine wichtige Rolle zu spielen haben wird, sollte sie nicht die früheren Leistungen oder anderen Gruppen in Frage stellen und auch nicht mit diesen konkurrieren. Und da der Europarat schon einen „acquis" in diesem Bereich erreicht habe, sollte auch die Union darauf aufbauen. Konventionen über rechtliche Normen und Harmonisierung, die keine Aussicht auf Erfolg haben können, sollten vermieden werden. Schutte ist der Meinung, daß die zwölf Mitgliedstaaten andere Gebiete der Zusammenarbeit finden sollten, wie zum Beispiel die Überwachung bestehender Maßnahmen und die Entwicklung von Austauschprogrammen für nationales juristisches Personal.

Anschließend gab *Patrick Ravillard* eine Übersicht über die Zusammenarbeit im Zollwesen: hier findet man vor allem eine Tradition administrativer Kooperation vor, die in der Vergangenheit im Gemeinschafts- und im zwischenstaatlichen Interaktionsraum stattfand. Diese Zusammenarbeit solle durch die Arbeit innerhalb des dritten Pfeilers verbessert werden, vor allem weil der K 4-Ausschuß eine koordinierende Rolle spielen könne.

Eine „Vergemeinschaftung" des dritten Pfeilers?

Die Frage nach der „Vergemeinschaftung" des dritten Pfeilers wird oft in bezug auf Artikel K.9, der „Passerelle-Klausel", gestellt. Obwohl oft behauptet wird, daß diese Klausel eine neuartige Erscheinung des dritten Pfeilers sei, versuchte *Roland Bieber* zu zeigen, daß Passerelle-Klauseln schon im EG-Vertrag zu finden sind, zum Beispiel in den Artikeln 138, 236, 182 und 201. Weiter unterstrich er, daß Artikel K.9 nicht die einzige Brücke zu den anderen Pfeilern sei: auch die einheitliche institutionelle Struktur stellt eine Verbindung dar. Für Bieber verdeutlicht die lange Geschichte der intergouvernementalen Zusammenarbeit in diesem Bereich das Bedürfnis nach einer Kooperation auf Gemeinschaftsebene. Die Tätigkeiten innerhalb des dritten Pfeilers müssen nach wie vor die nationalen Beamten miteinbeziehen und somit könne Artikel K noch effizienter werden. Eine erhöhte Legitimität der Aktionen kann erreicht werden, da das Verfahren des dritten Pfeilers an sich transparenter sei als die ehemalige zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Das bedeutet aber, daß die Gemeinschaft mehr politische Verantwortung für diese Tätigkeiten übernehme, eine Entwicklung, die sowohl positive als auch negative Folgen haben könne. Zusammenfassend bewertete Bieber den neuen Pfeiler als positiv: Artikel K sei eine Verbesserung in Hinsicht auf die Legitimation und Effizienz und könne daher die Union stärken. Die Mängel der Vertragsbedingungen könne man mit der Zeit lösen, aber die Passerelle-Klausel soll, auch wenn das Europäische Parlament nicht beteiligt sei wie in Artikel 236, die Integrationsdynamik stärken.

Viele Redner brachten zum Ausdruck, daß gemeinsame Institutionen von Bedeutung für die „Vergemeinschaftung" der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik sind. *Jörg Monar* betonte jedoch, daß ein Purist theoretisch die Gemeinschaftsinstitutionen außer acht lassen könne, da die Mitgliedstaaten sich entschlossen haben, die Zusammenarbeit in diesem Bereich intergouvernemental zu gestalten. Auch zu Beginn der EPZ wurden die Gemeinschaftsinstitutionen nicht berücksichtigt. Das führte zu der Frage, warum die Institutionen herangezogen werden. Monar fand drei mögliche Gründe: Erstens habe die EG zahlreiche, mit dem dritten Pfeiler verbundene, Kompetenzen, zum Beispiel die Freizügigkeit von Personen. Hier wäre eine Koordination nötig. Zweitens hat das politische Gewicht der Institutionen während der letzten zwanzig Jahre erheblich zugenommen; das EP und die Kommission sind heute Akteure ersten Ranges, und die Glaubwürdigkeit der Tätigkeit der Mitgliedstaaten ohne sie wäre zweifelhaft. Drittens sei die Teilnahme der Institutionen nötig, um eine gute Organisation und ausreichende Effizienz zu garantieren.

Dies ist vielleicht einer der Gründe, warum die Institutionen einbezogen wurden. Ihre Aufgaben innerhalb des 3. Pfeilers ähneln aber eher denjenigen des 2. als denen des 1. Pfeilers. Die Kommission könne, wenn sie gut vorbereitet sei,

ihre Zuständigkeiten effektiv ausnützen, müsse aber aufpassen, da der „acquis politique" in diesem Bereich sehr dünn ist, und ihre Vorschläge müssen überzeugend gegenüber den Mitgliedstaaten sein. Für das EP ist eine eher passive Rolle vorgesehen, die ihm dennoch Möglichkeiten gebe, die das Parlament schon in anderen Bereichen effektiv ausnutzen konnte. So kann es Abkommen mit der Kommission über einen stetigen Informationsaustausch abschließen, es kann regelmäßige „Feedback sessions" beantragen und zudem kann es ständigen Druck auf die Kommission ausüben. Es ist zu erwarten, daß diese Institutionen ihre Zuständigkeiten auf diesem Gebiet mit der Zeit erweitern werden, wie es schon der Fall im zweiten Pfeiler war.

Ziel dieser Tagung war, abzuschätzen, ob sich der dritte Pfeiler als Gegenstand eines interdisziplinären Forschungsprojektes eignen wird. Wenn man die Beiträge der Tagung betrachtet, sieht man, daß die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik ein interessantes und wichtiges Forschungsobjekt darstellt. Dieser Ansicht waren auch die Teilnehmer der Tagung. Die Konferenzteilnehmer stimmten darin überein, daß gerade auf diesem Gebiet noch weite Felder der Forschung offenstehen. Da dieses Gebiet momentan einem ständigen Wandel unterliegt und es politisch und wissenschaftlich an Bedeutung gewinnt, ist es nur zu begrüßen, daß die Teilnehmer der Tagung sich entschlossen haben, dieses Forschungsprojekt auszuweiten und zu vertiefen.

Philip Myers

Anmerkungen

1. Wichtige Arbeiten zum Thema sind u. a.: Reinhard Rupprecht und Markus Hellenthal (Hrsg.), Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt, Gütersloh 1992 (Reihe „Strategien und Optionen für die Zukunft Europas – Grundlagen", Band 10, veröffentlicht von der Bertelsmann Stiftung); Klaus-Peter Nanz, Der 3. Pfeiler der Europäischen Union: Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: integration 3 (1992), S. 126–140; Alexis Pauly (Hrsg.), Les accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques? Actes du colloque tenu à Luxembourg les 18 et 19 juin 1992, Maastricht 1993; Reinhard Rupprecht, Europäische Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn 1993, S. 205–210.

Das Tempus-Programm: Erfolge und Defizite

Ziele und Anlage des Programms

Das TEMPUS-Programm wurde am 7. Mai 1990 vom Rat der Europäischen Gemeinschaften für eine Dauer von vier Jahren verabschiedet (Amtsblatt der EG Nr. L 131/21 v. 23.5.1990). Es soll die Kooperation von Hochschulen und den Austausch von Lehrenden und Studierenden aus mittel- und osteuropäischen Staaten und den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft fördern, zu einer Verbesserung des Lehrens und Lernens an den Hochschulen der mittel- und osteuropäischen Staaten beitragen sowie die dort einsetzenden Hochschulstrukturreformen durch Ausstattungsbeihilfen, Weiterbildungsangebote und Wissenstransfer unterstützen. Rechtsgrundlage des Ratsbeschlusses war die EG-Verordnung vom Dezember 1989 über eine „Aktion zur wirtschaftlichen Umstrukturierung Mittel- und Osteuropas", das sogenannte PHARE-Programm, das sich zunächst nur auf Polen und Ungarn bezog. Aufgrund der politischen Entwicklungen wurde jedoch noch vor dem endgültigen Ratsbeschluß die Ausdehnung der Geltung des PHARE-Programms und damit auch von TEMPUS auf weitere mittel- und osteuropäische Länder vorgesehen. Zu Beginn des Jahres 1993 waren die folgenden Staaten in das TEMPUS-Programm einbezogen: Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, die Tschechische Republik, die Slowakei, Slowenien, Kroatien (aufgrund des Bürgerkrieges ist die Beteiligung zur Zeit ausgesetzt), Estland, Lettland, Litauen und Albanien.

Finanziert wird das TEMPUS-Programm aus den PHARE-Mitteln der förderungsberechtigten Länder Mittel- und Osteuropas, die jährlich den Anteil, den das TEMPUS-Programm aus den PHARE-Mitteln erhält, selbst festlegen. Neben diesen PHARE-Nationalmitteln gibt es einen kleineren Etat von PHARE-Regionalmitteln, der von der Kommission bereitgestellt und verwaltet wird. Für TEMPUS-Projekte wurden 1992/93 insgesamt 83,5 Mio ECU aus PHARE-Nationalmitteln und 12,5 Mio ECU aus PHARE-Regionalmitteln bereitgestellt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von 8,5 Prozent der PHARE-Nationalmittel, wobei der Anteil je nach förderungsberechtigtem Land erheblich schwankt: zwischen 1,01 Prozent der PHARE-Mittel für TEMPUS in Estland und 26,5 Prozent der PHARE-Mittel in Polen.

Die Aktivitäten des TEMPUS-Programms finden vorrangig innerhalb Gemeinsamer Europäischer Projekte (GEP) statt, wobei, im Unterschied etwa zum ERASMUS-Programm, die Austausch- und Mobilitätsaktivitäten eine geringere Rolle spielen als Ausstattungsbeihilfen, Wissenstransfer, Beratung und Weiterbildung. Die Aktivitäten haben zudem Schwerpunktbereiche zu berücksichtigen, die jedes der förderungsberechtigten Länder nach seinen Bedürfnissen und Prioritäten selbst festgelegt hat. Der weitaus größte Anteil der GEP bezieht sich auf Fächer wie angewandte Naturwissenschaften, Ingenieurwissenschaften, Ausbildung in neuen Technologien (23,5 Prozent der 1991/92 geförderten Projekte), Betriebswirtschaft und Unternehmensführung (17,1 Prozent der 1991/92 geförderten Projekte) und Umweltschutz (10,3 Prozent der 1991/92 geförderten Projekte). Demgegenüber hatten die im Bereich der Geisteswissenschaften geförderten Projekte nur einen Anteil von 1,7 Prozent, im Bereich Rechtswissenschaften waren es 1,3 Prozent und im Bereich moderne europäische Sprachen waren es immerhin noch 3,8 Prozent der geförderten Projekte.

Einzelne Fördermaßnahmen

Das TEMPUS-Programm gliedert sich in drei verschiedene Aktionen: a) Förderung von Gemeinsamen Europäischen Projekten (GEP) durch institutionelle Zuschüsse zum organisatorischen Aufbau der Partnerschaft und Zuschüsse zu den im Rahmen der GEP stattfindenden Aktivitäten (Aktion I); b) Förderung der individuellen Mobilität von Hochschulpersonal (Lehrende und Verwaltungspersonal) und Ausbildern aus Unternehmen (Aktion II); c) Förderung von ergänzenden Maßnahmen zur Verbesserung und Unterstützung der Wirkung des Programms und Förderung des Jugendaustauschs (Aktion III).

Ein Gemeinsames Europäisches Projekt (GEP) besteht aus dem Zusammenschluß von mindestens einer Hochschule aus einem förderungsbe-

rechtigten Land und mindestens zwei weiteren Einrichtungen aus zwei verschiedenen EG-Mitgliedstaaten, von denen eine ebenfalls eine Hochschule sein muß, die zweite auch ein Unternehmen sein kann. Neben den EG-Mitgliedstaaten können auch die übrigen G24-Staaten am TEMPUS-Programm teilnehmen. So waren zum Beispiel im Jahr 1991/92 Einrichtungen aus der Schweiz und den meisten EFTA-Ländern am TEMPUS-Programm beteiligt. Der Zusammenschluß wird für höchstens drei Jahre gefördert, wobei in der Regel ein jährlicher Verlängerungsantrag gestellt werden muß. Ein Antrag auf Förderung ist immer mit der Beantragung von Zuschüssen für die Durchführung bestimmter Aktivitäten innerhalb des GEP zu verbinden. Darüber hinaus gibt es Zuschüsse für die institutionellen Kosten der Planung, Durchführung und Betreuung der vorgesehenen Aktivitäten sowie für bestimmte Anschaffungen, die für die Durchführung der beantragten Aktivitäten erforderlich sind (Laborausstattung, Computer, Bücher, Software etc.). Außerdem können Sprachkurse, Übersetzungs- und Druckkosten (etwa für Lehr-/Lernmaterialien), Reise- und Aufenthaltskosten für vorbereitende Besuche der Akteure und Overhead-Kosten bezuschußt werden.

Für folgende Einzelaktivitäten im Rahmen von GEP können Zuschüsse beantragt werden:

- *Kooperationsmaßnahmen im Lehr- und Ausbildungsbereich:* gemeinsame Entwicklung von Lehrplänen; Weiterbildungsmaßnahmen; kurze Intensivlehrgänge und Fremdsprachenkurse; Entwicklung offener Lernsysteme und Einrichtungen für den Fernunterricht.

- *Strukturelle Entwicklung des Hochschulwesens in den förderungsberechtigten Ländern:* Schaffung neuer oder Umstrukturierung bestehender Hochschuleinrichtungen; infrastruktureller und kapazitärer Ausbau von Hochschuleinrichtungen.

- *Mobilität von Studierenden, Dozenten und Hochschulverwaltungspersonal* im Rahmen von Austauschprogrammen zwischen Hochschulen und zwischen Hochschulen und Unternehmen zum Zwecke eines Lehr- oder Studienaufenthaltes, der Weiterbildung oder eines Zusatzstudiums für die Dauer von drei Monaten bis zu einem akademischen Jahr.

- *Regionale Aktivitäten* zur Entwicklung der Bildungszusammenarbeit, zum Ausbau von Hochschulkapazitäten oder zur Entwicklung besonders strukturschwacher Regionen.

Die wichtigsten GEP dienen der strukturellen Entwicklung des Hochschulwesens. Im Programmjahr 1992/93 wurden europaweit 639 GEP gefördert, von denen 62 in der Bundesrepublik Deutschland koordiniert wurden. Deutsche Hochschulen (und Unternehmen) waren an 478 GEP als Partner beteiligt. Im Durchschnitt werden die GEP 1992/93 mit etwa 143 000 ECU (für ein Jahr) gefördert, wobei verlängerte Projekte in der Regel einen höheren Zuschuß erhalten als neu bewilligte Projekte. Bei verlängerten GEP spielt im übrigen auch die Mobilität eine bedeutendere Rolle als bei neu bewilligten. Für das Jahr 1992/93 wurden Mobilitätszuschüsse innerhalb der GEP für 9892 Dozenten und für 6405 Studierende gewährt. Angaben über die Richtung der Mobilität (von West nach Ost und umgekehrt) liegen derzeit noch nicht vor. Auch die Höhe der tatsächlich ausgezahlten Zuschüsse ist nicht veröffentlicht. Die Zuschüsse für die Studentenmobilität dürften jedoch erheblich unter den vorgesehenen Maximalbeträgen von 5000 ECU pro akademischem Jahr für die West-Ost-Mobilität und von 6000 ECU pro akademischem Jahr für die Ost-West-Mobilität liegen. Der Zuschuß dient zur Deckung der zusätzlich entstehenden Reise- und Unterbringungskosten, zum Kauf von Büchern, zur Finanzierung eventuell anfallender Kosten für die Labor- und Bibliotheksbenutzung, zur sprachlichen Vorbereitung und zur Finanzierung einer Sozialversicherung.

Mobilitätsstipendien für Dozenten und Verwaltungspersonal aus Hochschulen und Ausbilder aus Unternehmen außerhalb der GEP werden aus den Mitteln für die Aktion II des TEMPUS-Programms finanziert. Waren zu Beginn des Programms auch Einzelbewerbungen von Studierenden möglich, so sind diese seit 1992/93 zugunsten der Mobilität innerhalb von GEP ganz ausgeschlossen worden. Die Mobilitätsstipendien für Lehr-, Ausbildungs- und Verwaltungspersonal dienen der Wahrnehmung von Lehr- und Ausbildungsaufträgen zwischen einer Woche und einem akademischen Jahr, der Teilnah-

me an Praktika oder der Fort- und Weiterbildung, wobei auch die Teilnahme an Sprachkursen, Konferenzen oder Seminaren eingeschlossen ist. Daneben werden Besuche zur Vorbereitung und Planung von GEP mit potentiellen Partnereinrichtungen, zum Austausch von Lehrmaterial, Informationen und Expertenwissen sowie zur Fachberatung in Fragen der Lehre und der Hochschulverwaltung bezuschußt. Insgesamt stehen die Mobilitätsströme von Ost nach West im Verhältnis von 3 : 2 zu den Mobilitätsströmen von West nach Ost bei den Dozenten und im Verhältnis 7 : 1 bei den Studierenden, bezogen auf das Jahr 1992/93.

Die Mobilitätsstipendien für Einzelpersonen aus den förderungsberechtigten Ländern in die EG-Mitgliedstaaten betrugen im Jahr 1992/93 durchschnittlich 3986 ECU pro Person. Von insgesamt 467 Personen aus den förderungsberechtigten Ländern kamen 94 in die Bundesrepublik Deutschland. Die Mobilitätsstipendien für Einzelpersonen aus den EG-Mitgliedstaaten in die förderungsberechtigten Länder betrugen 1992/93 durchschnittlich 1031 ECU pro Person. Von insgesamt 101 Personen aus den EG-Mitgliedstaaten kamen sechs aus der Bundesrepublik Deutschland. Dabei schwankt die Höhe des einzelnen Stipendiums je nach Aufenthaltsdauer im Gastland und Art der Aktivität (zum Beispiel Lehrauftrag, Fort- oder Weiterbildung, Praktikum).

Im Rahmen der *ergänzenden Maßnahmen* (Aktion III des TEMPUS-Programms) können Zuschüsse für verschiedene Aktivitäten beantragt werden, die die Wirkung und Ausbreitung des TEMPUS-Programms unterstützen.

– *Hochschulvereinigungen und -verbände* mit Mitgliedern in mehreren Mitgliedstaaten und mindestens einem der förderungsberechtigten Länder können Zuschüsse beantragen, um den mittel- oder osteuropäischen Partnern bzw. Mitgliedern die Teilnahme an Aktivitäten europäischer Vereinigungen zu erleichtern und sie in die Aktivitäten einzubeziehen. Mit Unterstützung ihrer Hochschule sind beispielsweise auch Studentenvereinigungen antragsberechtigt. Die Fördermittel stehen für Kontaktaufnahmen, Beitritts- oder Mitgliedschaftsgebühren oder die Teilnahme an Tagungen zur Verfügung.

– Organisationen oder Einzelpersonen können Zuschüsse für *Informationsaktivitäten* und TEMPUS-bezogene Publikationen beantragen. Gefördert werden insbesondere Projekte, die eine Veröffentlichung zur Entwicklung und Erneuerung der Hochschulsysteme in den förderungsberechtigten Ländern zum Gegenstand haben.

– Gefördert werden auch *Studien und Analysen*, die die Schaffung einer Informationsbasis zur Begleitung, Bewertung und Entwicklung des TEMPUS-Programms zum Ziel haben. Untersuchungen zur Wirkung des TEMPUS-Programms und die Evaluation des Programms werden ebenfalls aus dem Etat dieser Aktion finanziert.

– Schließlich stehen im Rahmen der „ergänzenden Maßnahmen" Mittel für *Jugendaustauschmaßnahmen* zur Verfügung. Gefördert werden kurze Vorbereitungsbesuche zur Konzeption eines Gruppenaustauschs, der gegenseitige Austausch von Jugendgruppen und Schulungskurse für Betreuer von Jugendgruppen. 1991/92 nahmen aus der Bundesrepublik Deutschland sechs von insgesamt 281 Personen an einem Vorbereitungsbesuch, 123 von insgesamt 1509 Jugendlichen an einem Gruppenaustausch (insgesamt 36 Gruppen) und 15 von insgesamt 337 Jugendbetreuern an einem Ausbildungslehrgang teil. Pro Maßnahme wurden im Durchschnitt Fördermittel in Höhe von 8983 ECU vergeben.

Für die anderen Aktivitäten im Rahmen der Aktion III stehen pro Vorhaben und Jahr maximal 20000 ECU zur Verfügung. Der durchschnittliche Zuschuß betrug 1991/92 allerdings nur 10000 ECU pro Projekt und Jahr. Die Bundesrepublik Deutschland war 1991/92 an zwei Vorhaben in koordinierender Funktion und an weiteren 21 von insgesamt 37 geförderten Vorhaben als Partner beteiligt.

Förderungsvoraussetzungen und Auswahlverfahren

An den Gemeinsamen Europäischen Projekten können sich Hochschulen und Unternehmen aus allen Mitgliedstaaten der EG, den förderungsberechtigten Ländern Mittel- und Osteuropas sowie den anderen G24-Staaten beteiligen. Die Definition der antragsberechtigten Einrichtungen ist in Artikel 3 des Ratsbeschlusses über das TEM-

PUS-Programm niedergelegt. Studierende und Postgraduierte können nur dann am TEMPUS-Programm teilnehmen, wenn ihre Heimathochschule Partner eines GEP ist. Dagegen können Ausbilder aus Unternehmen sowie Lehr- und Verwaltungspersonal von Hochschulen auch als Einzelbewerber, das heißt außerhalb der GEP, Mobilitätszuschüsse beantragen. Sie müssen zu diesem Zweck eine Einladung der aufnehmenden Hochschule oder des aufnehmenden Unternehmens vorweisen.

Anträge auf Förderung eines Gemeinsamen Europäischen Projekts sind an das Brüsseler TEMPUS-Büro einzureichen und müssen ein detailliertes Arbeitsprogramm (einschließlich Zeit- und Kostenplan) enthalten. Bevorzugt gefördert werden GEP mit Aktivitäten, die länger anhaltende Wirkungen und Multiplikatoreffekte haben. Daneben müssen alle GEP eine weitere wichtige Bedingung erfüllen. Jedes förderungsberechtigte Land hat eine Prioritätenliste erstellt, in welcher diejenigen Bereiche oder Fächer genannt werden, für die es die TEMPUS-Mittel vorrangig einsetzen möchte. GEP-Anträge, die diese Prioritäten nicht berücksichtigen, haben wenig Chancen, gefördert zu werden. Die Prioritäten bilden auch die Grundlage für Förderungsentscheidungen beim Austausch von Personal aus Hochschulen und Unternehmen zum Zweck von Lehraufträgen, Praktika oder von Fort- und Weiterbildung.

Das dreistufige Auswahlverfahren im Rahmen des TEMPUS-Programms findet in jährlichen Zyklen statt und ist durch eine Funktionsteilung zwischen der EG-Kommission und den förderungsberechtigten Ländern gekennzeichnet.

a) Die erste Stufe besteht in der jährlichen Festlegung des TEMPUS-Budgets aus den Mitteln des PHARE-Haushalts. Die Festlegung erfolgt im Rahmen eines relativ komplexen Abstimmungsprozesses zwischen den Bildungsministern der förderungsberechtigten Länder, den PHARE-Koordinatoren dieser Länder, dem operationellen Dienst des PHARE-Programms bei der Generaldirektion I der Kommission und schließlich dem PHARE-Verwaltungsausschuß der EG-Mitgliedstaaten.

b) Die zweite Stufe ist die Projektauswahl, die in mehreren Schritten stattfindet.

- Erster Schritt: Die Bildungsministerien der förderungsberechtigten Länder, die Task Force Humanressourcen, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend der Kommission der EG und der TEMPUS-Verwaltungsausschuß der EG-Mitgliedstaaten nehmen zu den eingegangenen Anträgen Stellung. Der TEMPUS-Verwaltungsausschuß setzt sich aus zwei Vertretern je EG-Mitgliedstaat zusammen. Aus der Bundesrepublik Deutschland sind ein Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft und ein Vertreter der Länder in den Ausschuß entsandt.

- Zweiter Schritt: Das EG TEMPUS-Büro, die technische Unterstützungsstelle für das Programm bei der Kommission, bewertet die fachliche Qualität der Anträge, und die nationalen TEMPUS-Büros in den förderungsberechtigten Ländern bewerten den Nutzen der Anträge für ihr Land. Dabei werden sie von Sachverständigen und Beratungsgremien unterstützt. Zur Koordinierung der Begutachtungsverfahren finden außerdem in jeder Auswahlrunde bilaterale Konsultationen zwischen der Task Force und den nationalen TEMPUS-Beratungsgremien in den förderungsberechtigten Ländern statt.

- Dritter Schritt: Die endgültige Förderungsentscheidung wird von der Task Force der Kommission gemeinsam mit den zuständigen Behörden bzw. Bildungsministerien der förderungsberechtigten Länder getroffen.

c) Die dritte Stufe umfaßt die eigentliche Umsetzung der bewilligten Anträge im Rahmen der GEP und sonstigen Vorhaben durch die beteiligten Partnereinrichtungen oder geförderten Personen. Die nationalen TEMPUS-Büros in den förderungsberechtigten Ländern und die nationalen TEMPUS-Informationsstellen in den EG-Mitgliedstaaten, die auch für die Beratung der Antragsteller sowie für die Information und Berichterstattung über das Programm in ihrem Land zuständig sind, stehen den Geförderten als Ansprechpartner zur Verfügung. Die TEMPUS-Informationsstelle der Bundesrepublik Deutschland ist beim Deutschen Akademischen Austauschdienst angesiedelt.

Probleme und Perspektiven des TEMPUS-Programms

Der Jahresbericht der Kommission über die

Durchführung des TEMPUS-Programms 1991/92 bezeichnet TEMPUS als ein erfolgreiches und populäres Programm. Den Projekten sei es im wesentlichen gelungen, ihre Ziele zu erreichen und die Mittel angemessen zu verwenden. Darüber hinaus habe das Programm weitreichende Auswirkungen auf die beteiligten Partnerinstitutionen in den förderungsberechtigten Ländern – vor allem auf Fachbereichsebene – gehabt, weil die Ausstattungsbeihilfen nicht nur zu einer besseren Ausrüstung, sondern auch zu einer verstärkten Motivation der Partner im Hinblick auf europäische Aktivitäten geführt hätten. Auch die westlichen Partner hätten durch die Erweiterung ihres Blickwinkels, durch neue Kontakte und durch Erfahrungen mit unterschiedlichen Lehrplänen einen Nutzen aus dem Programm ziehen können.

1990/91 wurde das TEMPUS-Programm von der Consulting-Firma Coopers & Lybrand evaluiert. Eines der wichtigsten Ergebnisse dieser Evaluation war die Feststellung, daß im TEMPUS-Programm nicht klar genug unterschieden sei, ob das Programm zur wirtschaftlichen Modernisierung der mittel- und osteuropäischen Länder oder zur Reform des Hochschulwesens in diesen Ländern beitragen solle. Hinzu kam die Einschätzung, daß selbst bei Begrenzung auf nur eines dieser beiden Ziele das Programm finanziell nicht ausreichend ausgestattet sei, um spürbare systemische, das heißt über den institutionellen Einzelfall hinausgehende Wirkungen zu erzeugen.

Für die Weiterführung des TEMPUS-Programms wurde von Coopers & Lybrand daher empfohlen, die Ziele des Programms genauer zu definieren und zwischen einer Unterstützung der langfristigen Reform des Hochschulwesens in den förderungsberechtigten Ländern und einer Unterstützung der Wirtschaftsreformen durch den Ausgleich des Arbeitskräfte- und Qualifikationsdefizits zu unterscheiden. Diese Empfehlung ist von der Kommission aufgenommen worden, zumal durch die ungeheure Entwicklungsdynamik des Programms – Expansion durch Beteiligung immer neuer förderungsberechtigter Länder in kürzester Zeit, Zerfall bereits aufgenommener Länder durch Bürgerkrieg, Nationalitätenfragen, etc. – Steuerungsprobleme aufzukommen drohten. Die Durchführungsmodi wurden klarer gegliedert und weiterentwickelt.

Neue Tatsachen sind mit dem Ratsbeschluß über eine zweite Phase des TEMPUS-Programms (TEMPUS II) geschaffen worden, der am 29. April 1993 erfolgte (vgl. Amtsblatt der EG Nr. L 112/34 vom 6. Mai 1993). Bereits im Jahre 1992 war die ursprünglich dreijährige Pilotphase von TEMPUS I auf vier Jahre verlängert worden. Mit dem neuen TEMPUS-Beschluß wurde nun auch die Laufzeit von TEMPUS I um ein Jahr verringert (TEMPUS I endet jetzt 1994 statt 1995), so daß TEMPUS II am 1. Juli 1994 beginnen kann. Die Laufzeit von TEMPUS II endet Mitte 1998. Durch diese Verschiebungen ist die gesamte Laufzeit von TEMPUS I zur Pilotphase geworden.

In das TEMPUS II-Programm werden auch alle Republiken der früheren Sowjetunion einbezogen, die nach dem TACIS-Programm (Programm zur technischen Unterstützung der GUS bei der Gesundung und Neubelebung ihrer Wirtschaft) als förderungsberechtigt in bezug auf wirtschaftliche Hilfsmaßnahmen eingestuft werden.

TEMPUS II soll die förderungsberechtigten Länder bei der Bewältigung der folgenden Probleme im Hochschulbereich unterstützen:

- „Entwicklung und Überarbeitung von Lehrplänen in prioritären Bereichen;
- Reform der Hochschulstrukturen und -institutionen sowie ihrer Verwaltung;
- Entwicklung berufsbezogener Ausbildungsgänge insbesondere durch bessere und umfassendere Kontakte zur Industrie, um spezielle, im wirtschaftlichen Reformprozeß auftretende Defizite an Hochschulqualifikationen zu beheben." (Ratsbeschluß, Art. 4)

Um dem Problem der Zielambivalenz zu entgehen, will die Kommission mit den Behörden jedes einzelnen der förderungsberechtigten Länder detaillierte Ziele und Prioritäten im Rahmen der je nationalen Strategie für eine Wirtschafts- und Sozialreform vereinbaren. Dabei sollen auch die Ziele von TACIS und PHARE berücksichtigt werden sowie die Wirtschafts-, Sozial- und Hochschulreformpolitik des jeweiligen Landes, allerdings unter Beachtung der Notwendigkeit, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Zielen und prioritären Bereichen einerseits und den zur Verfügung gestellten Mitteln andererseits herzustellen.

Barbara M. Kehm

Die Tagungsplanung des AEI für 1994

Das Präsidium des AEI hat auf seiner Sitzung am 11. November 1993 beschlossen, die nachstehend aufgeführten Tagungsthemen für das Jahresprogramm 1994 vorzusehen. Der Vorstand wird sich um die Realisierung des Programms bemühen. Wie viele und welche Tagungen letztlich durchgeführt werden können, hängt wesentlich von den finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen ab. Mitglieder erhalten wie immer rechtzeitig vor jeder Tagung eine Mitteilung mit Programm. Interessierte Nichtmitglieder können sich bei der Geschäftsstelle des AEI nach einzelnen Tagungen erkundigen.

1. **Subsidiaritätsprinzip und europäische Integration; Auswirkungen auf einzelne Politikfelder**

2. **Vom Europäischen Wirtschaftsraum zur EG-Mitgliedschaft. Die Beziehungen zwischen der EG und den EFTA-Staaten**

3. **Die Beziehungen zwischen der EG und ostmitteleuropäischen Staaten**

4. **Die Europawahl 1994**

5. **Die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz: der Dritte Pfeiler des Maastrichter Unionsvertrages**

6. **Die künftige Weltwirtschaftsordnung im Lichte der Ergebnisse der Uruguay-Runde**

7. **Verfassungsperspektiven der Europäischen Union nach Maastricht**

8. **Europäische Union und Standortqualität (Jahreskolloquium)**

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
Herausgeber: Prof. Dr. Heinrich Schneider

Geschäftsführende Redaktion
Meike Leube, Redaktionsassistentin für den Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn; Barbara Lippert, M. A. (verantwortlich), Bonn; PD Dr. Wolfgang Wessels, Bonn/Köln.

Redaktionskollegium
Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen; Dr. Thomas Jansen, Brüssel; Bernd Janssen, Bonn; Prof. Dr. Wilfried Loth, Essen; Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Trier; Dr. Otto Schmuck, Bonn; Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien; Prof. Claus Schöndube, Frankfurt; Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn; Prof. Dr. Winfried von Urff, München; Prof. Dr. Werner Weidenfeld, Mainz; PD Dr. Wolfgang Wessels, Bonn/Köln.

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

BAND 13

Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.)

Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93

51 namhafte Autoren · 7 Hauptkapitel

Umfassende Berichte und Analysen der Institutionen, der Politikbereiche, der politischen Infrastruktur der Europäischen Gemeinschaft und der Europapolitik in den Mitgliedstaaten.

Das Standardwerk für Politik, Wissenschaft, Verwaltung, Medien und politische Bildung!

Kritisch · aktuell!

Pressestimmen:

„Das bewährte Jahrbuch erfüllt einen doppelten Zweck: Es informiert über den Stand der Integration und skizziert Perspektiven für die weitere Entwicklung. Vielleicht wichtiger noch: Es schärft den Blick für offene Fragen."
(Frankfurter Allgemeine Zeitung)

„Ein unersetzliches Handbuch."
(Europäische Zeitung)

„Ein Leitfaden durch den europäischen Irrgarten — nicht nur für die Wissenschaft."
(Rheinische Post)

Band 13 der Reihe „Jahrbuch der Europäischen Integration"

Format 16,5x24 cm,
560 Seiten, 1993, broschiert,
89.- DM, 623.- öS, 79.50 sfr
ISBN 3-7713-0445-8
ISSN 0721-5436

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

ISSN 0720-5120