19. Jg. / April '96

Z 7626 F

integration

2/96

Helen Wallace
Fit für Europa? Reform und Erweiterung der Europäischen Union

Jörg Monar
Der Dritte Pfeiler der Europäischen Union zu Beginn der Regierungskonferenz: Bilanz und Reformbedarf

Kurt Schelter
Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa – auch für die OSZE?

Arbeitskreis Europäische Integration
Eine Zwischenbilanz zum Maastrichter Vertrag

Graduiertenkollegs zu Fragen der europäischen Integration und Europapolitik

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

INHALT

Helen Wallace
Fit für Europa? Reform und Erweiterung der Europäischen Union 77

Jörg Monar
Der Dritte Pfeiler der Europäischen Union zu Beginn der Regierungskonferenz:
Bilanz und Reformbedarf 93

Kurt Schelter
Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa – auch für die OSZE? 102

Literatur
Michael Dauderstädt
Mittel- und Osteuropa zwischen Assoziierung und Beitritt – europäische Analysen 110

Tagungen
Peter Becker
Ungarn und Deutschland – Motoren der Osterweiterung 115

Arbeitskreis Europäische Integration
Birgit Hanny und Birke Jantz
Eine Zwischenbilanz zum Maastrichter Vertrag: Kritische Anmerkungen zu seiner Reform 120

Graduiertenkollegs zu Fragen der europäischen Integration und Europapolitik
Das neue Europa. Nationale und internationale Dimensionen
des institutionellen Wandels (Hildegard Bedarff) 127

Mannheimer Graduiertenkolleg für Sozialwissenschaften (Stephan Ganter) 129

AUTORINNEN UND AUTOREN

Peter Becker, M. A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Europäische Politik, Bonn

Dipl.-Pol. Hildegard Bedarff
Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik
an der Freien Universität Berlin

Dr. Michael Dauderstädt
Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Stephan Ganter M. A.
Koordinator des Mannheimer Graduiertenkollegs für Sozialwissenschaften an der Universität Mannheim

Birgit Hanny stud. phil.
Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln

Birke Jantz stud. phil.
Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln

Prof. Dr. Jörg Monar
Direktor des Centre for European Politics and Institutions der Universität Leicester

Prof. Dr. Kurt Schelter
Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Bonn

Prof. Dr. Helen Wallace
Direktorin des Sussex European Institute an der Universität von Sussex

Fit für Europa?
Reform und Erweiterung der Europäischen Union

Helen Wallace*

Mit der EU-Regierungskonferenz und den ungezählten, sich häufig widersprechenden Reformvorschlägen, die im Vorfeld gemacht worden sind, steht die Europäische Union erneut vor einer Verhandlungsrunde über Reformen. Die Widersprüche sind nicht zuletzt deshalb so zahlreich, weil sie unterschiedliche Meinungen darüber widerspiegeln, welches die Kernziele des europäischen Unternehmens sein sollten. Dieser Beitrag geht von einer einfachen Prämisse aus: sofern die nächste Regierungskonferenz nicht direkt und vernünftig die Fragen und Probleme angehen wird, die durch eine Osterweiterung aufgeworfen werden, muß sie zu einer Enttäuschung werden. Dies mag eine einfache und schlichte Prämisse sein, doch ist sie durchaus umstritten. Die Implikationen der Osterweiterung sind schwer zu bestimmen und es wird nicht einfach sein, sie zu integrieren.

Wie auch immer der Zeitplan für das weitere Vorgehen aussehen wird und welche Risiken und Kosten auch immer mit der Aufnahme einer großen Zahl von Ländern verbunden sind, die sich in vielerlei Hinsicht von den aktuellen EU-Mitgliedern unterscheiden – das Drängen auf eine Erweiterung wird nicht abnehmen. Eine Ausklammerung dieser Fragen, nur weil sie schwer zu beantworten sind, ist angesichts der geopolitischen Veränderungen in Europa seit 1989 und in der Erkenntnis, daß wirtschaftliche Instabilität zu politischer Instabilität beiträgt, nicht zu rechtfertigen. Diesem Beitrag liegt die Annahme zugrunde, daß die Gründe für die Fehlzündung der Reformen von Maastricht in dem Scheitern zu finden sind, diese Reformen 1991 ausdrücklich entweder mit der damals bevorstehenden EFTA-Erweiterung oder mit den Folgen des Endes des Kalten Krieges in Beziehung zu setzen. Die fehlende Verbindung zwischen den enormen Veränderungen auf dem gesamten Kontinent und den in Maastricht beschlossenen Reformen, machte es sicherlich schwieriger, die Grundlage für die öffentliche Unterstützung des fortgesetzten europäischen Integrationsprozesses zu schaffen.

Mein Ausgangspunkt ist der folgende: damit sich das europäische Unternehmen fest auf eine dauerhafte Unterstützung seiner Bürger gründen kann, ist es erforderlich, daß dessen Leitziele leichter verständlich gemacht und zu den offensichtlichen Bedürfnissen und Anforderungen einer kontinentalen (europäischen) Dimension in Beziehung gesetzt werden. Diese Anforderungen beziehen sich sowohl auf die Bereiche Politik und Sicherheit, als auch auf die Wirtschaft, und es ist durchaus möglich, den westeuropäischen Bürgern diese Ziele auch in einfachen Begriffen zu erklären. In diesem Sinne kann eine Parallele gezogen werden zu jener Phase, die zur Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1950/51 führte. Damals wie heute, bestand die Herausforderung darin, einen dauerhaften Rahmen für die Regelung der Beziehungen zwischen europäischen Staaten zu finden, die durch ihre jüngste Geschichte beschädigt worden waren. Damals wie heute, war es ein Hauptanliegen, eine Verbindung zwischen dem Bedürfnis nach Sicherheit einerseits und wirtschaftlicher und sozialer Modernisierung andererseits herzustellen. Damals wie heute, drehte es sich im Kern der Debatte um die Rolle Deutschlands im Zentrum des europäischen Kontinents.

So einfach diese Sachverhalte sind, so ungleich schwieriger ist es, dieses Argument weiterzuentwickeln. Dieser Beitrag konzentriert sich nur auf ausgewählte Themen, die im Zusammenhang mit einer Osterweiterung stehen: die Notwendigkeit, die Osterweiterung als ein

wichtiges Element des Reformprozesses im Rahmen der Regierungskonferenz zu betrachten; einige Erfahrungen früherer Erweiterungsrunden; sowie einige Reformvorschläge, die dazu beitragen könnten, der Erweiterung zum Erfolg zu verhelfen – sowohl für die aktuellen, wie auch für die möglichen neuen Mitglieder. So wichtig die Frage der Reform von Gemeinschaftspolitiken und die der Kosten der Erweiterung sein mag, so bin ich doch der Ansicht, daß eine erfolgreiche Regierungskonferenz eine Voraussetzung für die Reform der EG-Politiken ist. Es muß das Ziel der Regierungskonferenz sein, die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen und das gegenseitige Vertrauen wiederherzustellen, so daß die beabsichtigten Reformen erst möglich werden. Auch die Fragen im Zusammenhang mit einer Süderweiterung sollen hier nicht im Detail erörtert werden, obwohl daran erinnert werden muß, daß sich die Europäische Union verpflichtet hat, sechs Monate nach Beendigung der Regierungskonferenz mit Zypern und Malta in Beitrittsverhandlungen einzutreten. Hierzu gehört auch die schwierige Frage des Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und der Türkei, deren Beitrittsantrag seit langem auf dem Tisch liegt. Dennoch sollte eine reformierte Europäische Union, die in der Lage ist, sich auf die mittel- und osteuropäischen Länder von Estland bis Rumänien einzustellen – die Palette der momentanen Gruppe von Staaten, mit denen Europa-Abkommen geschlossen worden sind – auch in der Lage sein, Zypern und Malta einen Platz anzubieten; die Türkei wird vermutlich ein eher schwierigerer Fall bleiben.

Ein Wort der Ermutigung vorweg: Probleme sind da, um gelöst zu werden. Die Diskussion über die Regierungskonferenz 1996 war zu sehr in Beratungen gefangen, die von einer düsteren Stimmung bezüglich der nur sehr begrenzten Akzeptanzmöglichkeiten für Reformen aller Art geprägt waren. Der Vergleich mit einer ‚5000-Meilen-Inspektion' stammt von einem Unterhändler, der nach kleinen „windows of opportunity" sucht, um das bloße Funktionieren des Motors und dessen Verkehrstüchtigkeit sicherzustellen. Wir sollten offen sein für Alternativen, vielleicht für einen neuen Motor, oder auch bereit sein, ihn für ein anderes Fahrzeug in Zahlung zu geben.

Lehren früherer Regierungskonferenzen

Wir müssen die Vorzeichen und Vorschläge für die Regierungskonferenz 1996 nicht nur mit Maastricht, sondern auch mit früheren Reformen vergleichen. Meine These lautet, daß politische und institutionelle Reformen in einem engen Zusammenhang standen mit der Erweiterung. Dort, wo diese Verbindungen erfolgreich hergestellt wurden, haben Reformen Fuß fassen können und zu tragfähigen Abkommen geführt. Die Verhandlungen, die zur Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl führten, konzentrierten sich auf einen sehr engen Fokus, indem sie an präzise Ziele für die Kohle- und Stahlindustrien gebunden wurden, während sie ebenfalls direkt die deutsche Frage einbezogen. Die sich unmittelbar anschließenden Verhandlungen über die Schaffung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft beziehungsweise einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft wurden beide abgebrochen. Die Europäische Politische Gemeinschaft scheiterte wegen ihrer diffusen Ziele und des zu umfassenden Ansatzes, die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, weil sie nicht die Unterstützung der Parlamentarier und Bürger in den Mitgliedstaaten (insbesondere nicht in Frankreich) finden konnten. Die Verhandlungen, die schließlich in die Römischen Verträge mündeten, begannen mit einer sehr umfangreichen Agenda, und der Spaak-Ausschuß prüfte eine außerordentlich große Reihe von Vorschlägen gemeinsamer politischer

Maßnahmen. Man gelangte zu einer Übereinkunft, nachdem diese Maßnahmen so zurechtgefeilt worden waren, daß sie für die Regierungen zustimmungsfähig waren und der öffentlichen Meinung schmackhaft gemacht werden konnten. Bemühungen in den sechziger Jahren, eine 5000-Meilen-Inspektion durchzuführen, die den institutionellen Rahmen ‚aufräumen' sollte, brachten nur einen relativ lustlosen, matten und ‚technischen' „Fusionsvertrag".

In den siebziger Jahren dachte die von sechs auf neun Mitglieder erweiterte Europäische Gemeinschaft mehrmals über Reformen zu einer ‚Vertiefung' nach, insbesondere, um die Wirtschafts- und Währungsunion in Angriff zu nehmen. Meinungsverschiedenheiten sowohl zwischen den Regierungen als auch den Experten sowie – in Verbindung damit – ein ungünstiges wirtschaftliches Klima verhinderten die Wirtschafts- und Währungsunion, allerdings blieb das unscharfe Konzept einer „Europäischen Union" auf dem Tisch. Zum Schluß beschränkten sich die Vertragsreformen nur noch auf einige wenige Themen, die den Gemeinschaftshaushalt betrafen. Es bedurfte zweier Reformbemühungen in den achtziger Jahren zur Schaffung der Einheitlichen Europäischen Akte. Die Genscher-Colombo-Vorschläge stellten eine Agenda für eine ambitionierte Reform auf, die die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Union vorantreiben sollte. Das Ergebnis, die „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union", enttäuschte die Reformer durch ihren vagen Charakter. Die Reformforderungen fanden ihren Niederschlag in dem Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (der Spinelli-Initiative). Es war die Kombination dreier wichtige Faktoren, die die folgende Einigung über Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte ermöglichte: die Süderweiterung um Spanien und Portugal veranlaßte die damaligen Mitgliedstaaten, kurzerhand institutionelle Veränderungen zu akzeptieren. Es wurde eine Verbindung mit wirtschaftlichen Interessen hergestellt und die Unterhändler erhielten einen sehr nuancierten Blick dafür, welche Vorschläge zum Gemeinsamen Markt und zur Kohäsion Zustimmung finden könnten bzw. welche als zu heikel und konfliktreich galten und somit aufgegeben werden sollten. Dies waren die Umstände, unter denen die Regierungen der Mitgliedstaaten in der Lage und auch willens waren, den institutionellen Anpassungen zuzustimmen, die ihre vereinbarten Prioritäten in bestimmten Politikbereichen voranbringen würden.

Vor diesem Hintergrund können die Maastrichter Verhandlungen – sowohl die ambitionierten Ziele als auch die Enttäuschungen – ganz nüchtern betrachtet werden. Die Bemühungen um eine Reform fielen in eine Phase, in der die Notwendigkeit für Veränderungen offensichtlich war, in der jedoch Meinungsverschiedenheiten und die Unklarheit über die Maßnahmen, denen Priorität eingeräumt werden sollte, zu diffusen Zielen und überkomplexen Methoden führen sollten. Maastricht enttäuschte, weil hier ein klarer Fokus fehlte und weil auch die Agenda zu umfangreich und unpräzise war. Es regelte die Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, indem es die Verfahren komplizierter machte, und es bereitete nur unzureichend auf eine andere „Zukunft" vor, die bereits absehbar war.

Eine weitere Erkenntnis aus der langen Reformgeschichte ist, daß es niemals zu ernsthaften und vernünftigen institutionellen Verbesserungen in der EG/EU gekommen ist, bzw. daß diese niemals von den Mitgliedstaaten akzeptiert worden sind, sofern nicht diese Verbesserungen das Ergebnis einer gemeinsamen politischen Anstrengung und der Einsicht in die politischen Erfordernisse waren. Was auch immer das Motiv für eine Entwicklung der Institutionen entsprechend einem ‚Idealtypus' (sei er föderal, supranational oder intergouverne-

mental – um bei den traditionellen Begriffen der Diskussion zu bleiben) sein mag: in der Praxis beruhte eine tragfähige Einigung über institutionelle Anpassungen stets auf einer überzeugenden Beweisführung, daß die institutionellen Änderungen sinnvollen Zielen dienen würden – seien dies konkrete politische Ziele oder auch zum Zwecke der Systemstabilisierung. Parlamente und Bürger sind berechtigterweise skeptisch gegenüber einer Veränderung nur um der Veränderung und eines institutionellen Herumbastelns in einem Vakuum willen.

Lehren aus früheren Erweiterungen

Die EG/EU wurde bisher viermal erweitert: 1973 nahm sie das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland auf, 1981 folgte Griechenland, 1986 Portugal und Spanien und schließlich 1995 Österreich, Finnland und Schweden. Im ersten Fall wurden – in Anlehnung an die Ergebnisse des Haager Gipfels im Jahre 1969 und die neuen Ziele, die auf dem Gipfel in Paris 1972 verabschiedet worden waren – ernsthafte Versuche unternommen, die Erweiterung mit einer Reform zu verbinden. Daß diese Reformen nicht von Erfolg gekrönt waren, hatte viel mit der schwierigen wirtschaftlichen Lage in den frühen siebziger Jahren zu tun. Doch es mußte – mit den Rückschlägen und Frustrationen des Jahrzehnts, mit schwer definierbaren politischen Zielen und mit zwei (von drei) neuen Mitgliedern, die sich in der Gemeinschaft, der sie beigetreten waren, nicht recht wohl fühlten – für dieses Scheitern ein recht hoher Preis gezahlt werden. Die Beitritte Spaniens und Portugals fielen mit den Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte zusammen; dies versetzte die damalige Europäische Gemeinschaft in die Lage, den Schwung beizubehalten und neue Politiken zu entwickeln, während sie gleichzeitig eine Atmosphäre relativer Toleranz für die Heranführung der neuen Mitglieder an die Gemeinschafts-Regime schuf. Es bleibt abzuwarten, welche Erfahrungen die kürzliche EFTA-Erweiterung bringen wird. Die neuen Mitglieder wurden in zwei erfolgreiche Anpassungsprozesse ‚hineingeworfen', zum einen in den Europäischen Wirtschaftsraum und zum anderen in die auf dem Fuße folgende Vollmitgliedschaft mit all ihrer Strenge. Ihr Beitritt fiel mehr oder weniger mit der Implementierung des umkämpften Vertrages über die Europäische Union zusammen, der eine Reihe von Reformen vorsah, die nicht unbedingt mit ihren ursprünglichen Vorstellungen deckungsgleich waren, die sie aber doch gezwungenermaßen als Eintrittskarte in die Europäische Gemeinschaft/Europäische Union akzeptierten.

Zu der bislang fruchtbarsten Verbindung von Erweiterung und Reform kam es im Jahre 1986. Dies ist um so bemerkenswerter, als es zu jener Zeit keineswegs selbstverständlich war, daß dies so sein würde. Spanien und Portugal waren damals noch relativ junge Demokratien und auch der niedrige wirtschaftliche Entwicklungsstand in diesen Ländern legte die Vermutung nahe, daß sich die beiden stärker von anderen Mitgliedern unterscheiden würden und sie somit zu einem ernsten Testfall werden würden. In jeder Beitrittsverhandlung waren die EG-Mitglieder bestrebt, ihre eigenen Interessen vor einer Erosion zu schützen und die Hürden für neue Mitglieder hoch zu legen. Der acquis communautaire war der Grundstein, den neue Mitglieder würden akzeptieren müssen. Mit anderen Worten: neuen Mitgliedern wurde der Eintritt nie leicht gemacht; aus diesem Grunde ist es wichtig, Reformen (sowohl politischer als auch institutioneller Natur) zu entwickeln, die die neuen Mitglieder einbinden können und Kompensationsmöglichkeiten für die relativ harten Beitrittsbedingungen bieten. Die jüngsten Beitritte unterscheiden sich in mehreren Punkten von den vorherigen. Erstens war die Aufnahme der drei Neumitglieder angesichts ihres jeweilig hohen wirtschaftlichen

und sozialen Entwicklungsstandes sowie der gemeinsamen Erfahrungen mit den bereits existierenden Partnerschaftsarrangements denkbar einfach. Zweitens, und im Gegensatz dazu, sah sich jedes Land mit der Herausforderung eines nationalen Referendums zur Billigung des Beitritts konfrontiert, deren Ausgang – vielleicht mit Ausnahme Österreichs – nicht als sicher gelten konnten. Wie sich herausstellte, stand in diesen Referenda letztlich das Image der Europäische Union selbst in einem unmittelbaren Sinne auf dem Spiel. Die merkwürdige Folge war, daß sich die Europäische Union in diesem Fall dazu bewegen ließ, in bezug auf die Beitrittsbedingungen und die Sonderwünsche der Kandidaten flexibler und verständnisvoller zu reagieren als allgemein erwartet wurde. Drittens fanden sich sowohl die Europäische Union als auch die Kandidaten in Verhandlungen über ein unerforschtes Terrain wieder, als sich die Europäische Gemeinschaft im Laufe der Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union entwickelte. Dies wirft Probleme auf beiden Seiten auf: zum einen sind die ‚alten' Mitgliedstaaten unsicher, inwieweit sich die neuen Mitglieder an die Maastrichter Reformen binden werden; zum anderen sind die Neumitglieder verständlicherweise ein wenig verwirrt darüber, inwieweit die neue Regierungskonferenz die Ergebnisse von Maastricht bestätigen oder ändern wird.

Diese jüngste Erfahrung mit einer schwierigen Verbindung von Erweiterung und Reform legt drei Punkte nahe, die für die nächste Regierungskonferenz im Auge behalten werden müssen. Erstens muß das Vorgehen im Rahmen des Reformprozesses sehr umsichtig sein, damit die neuen Mitglieder nicht verunsichert werden bzw. damit sich leichte Wellen von Unzufriedenheit nicht weiter ausbreiten und so die Ergebnisse der nächsten Regierungskonferenz präjudizieren. Dänemark und das Vereinigte Königreich dienen als Beispiel dafür, was passieren kann, falls ein Mitgliedstaat, seine Regierung, sein Parlament oder seine Wählerschaft mit der Substanz der EG/EU-Reformen unzufrieden sind. Zweitens könnte sich das Engagement für Reformen im unmittelbaren Vorfeld einer Erweiterung, ohne daß jedoch deren Auswirkungen in den Prozeß einbezogen würden, sich direkt auf den Erfolg der Verhandlungen mit nachfolgenden Kandidaten auswirken. Dänische und britische Vorbehalte bezüglich Maastricht trugen nicht gerade dazu bei, die Bevölkerungen in Schweden und Norwegen für die Europäische Union zu begeistern. Drittens ist ein umsichtiges Vorgehen angeraten, um ein ‚double-speak' zu verhindern. Aus einer Reihe von Gründen wurde die Entscheidung getroffen, die Verhandlungen über die EFTA-Erweiterung unter der Prämisse fortzusetzen, daß drei oder vier neue Mitglieder mit nur marginalen Anpassungen in den bestehenden institutionellen Rahmen integriert werden könnten. Die Vereinbarung, die getroffen wurde, um weitere Konflikte über institutionelle Fragen so kurz nach Maastricht zu vermeiden, spiegelte sich in der Endphase der Beitrittsverhandlungen in den Diskussionen über die Stimmgewichtung im Rat und in dem schwierigen ‚Ioannina-Kompromiß' wider.

Was auch immer aus früheren Erweiterungen extrapoliert werden kann; künftige Newcomer weisen substantielle Unterschiede zu vorangegangenen Neumitgliedern auf. Darüber hinaus sind die nächsten potentiellen Kandidaten eine außerordentlich gemischte Gruppe.[3] Es ist schwer zu entscheiden, welches Land auf der Liste erklärter und potentieller Kandidaten auf kürzere oder mittlere Sicht am ehesten ‚passen' wird. Die hier gewählten Beispiele dienen einfach nur der Illustration und nicht etwa als Vorhersage über die Reihenfolge oder die Akzeptabilität bestimmter neuer Teilnehmer. Mit Blick auf rein wirtschaftliche Kriterien könnten beispielsweise Zypern und Slowenien möglicherweise am leichtesten Gemeinschaftspolitiken anwenden, obwohl die politische Dimension ihres Beitritts knifflig wäre.

Mit Blick auf eine Kombination wirtschaftlicher, politischer und sicherheitsrelevanter Kriterien, verbunden mit einer gewissen Großzügigkeit in bezug auf Übergangsregelungen, präsentieren Polen und die Tschechische Republik vielleicht die wenigsten Probleme.

Allein das Beispiel dieser vier Länder illustriert deutlich die Heterogenität möglicher neuer Mitglieder. Dies untergräbt nicht die Notwendigkeit einer vorausschauenden Planung, um den möglichen Anforderungen einer Erweiterung zu begegnen, aber es macht die Aufgabe schwieriger als 1985/86. Damals war es auch einfacher, weil nur zwei neue Länder zu berücksichtigen waren. Dieses Mal finden zahlreiche Debatten darüber statt, welche neuen Mitglieder die ersten sein könnten. Hiermit sind auch eindeutige Risiken verbunden, bestimmte Länder einzubeziehen, andere aber nicht – beispielweise die Tschechen ohne die Slowaken, oder die Tschechen und die Ungarn, aber nicht die Polen, oder die Ungarn aber nicht die Rumänen. Die Grundlinie für die nächste Erweiterung ist möglicherweise die, Polen zu ermöglichen, zur ersten Gruppe im Anschluß an die Regierungskonferenz zu gehören. Die Gründe hierfür sind klar: Polen ist der größte und der wichtigste aller Kandidaten, und seine Eingliederung in die EU-Familie wäre die klarste Willensbekundung, die die Europäische Union geben könnte, daß sie die Osterweiterung zu einem Erfolg führen will.

Die Bandbreite und die Zahl der Kandidaten läßt die Überzeugungskraft jener Argumente schwinden, die sich für inkrementalistische ad-hoc-Veränderungen auf der Regierungskonferenz 1996 aussprechen, zumal wir noch nicht wissen, wieviele neue Mitglieder in der nächsten Runde beitreten werden, oder welchen Ländern die Chance zum Beitritt gegeben wird. Die angemessene Antwort ist deshalb eine „elastische" Planung für eine eher größere als kleinere Zahl neuer Mitglieder. Sie muß auch elastisch genug sein für die Aufnahme sowohl großer Länder, insbesondere Polens, als auch von ‚mikro-Staaten', wie etwa Malta, Slowenien oder die baltischen Staaten.

Die Hauptanliegen der EU-Mitglieder in der Regierungskonferenz 1996

Hier ist nicht der Ort, um die Reformdiskussion unter den Mitgliedern der Union oder die Positionen der unterschiedlichen EU-Institutionen ausführlich darzulegen. Sofern ein Konsens besteht, institutionelle Fragen zu thematisieren, dreht sich die Diskussion um drei Themen: (1) die Notwendigkeit einer Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Europäischen Union; (2) das Anliegen, die Prozesse und Verfahren der Union transparenter und einfacher zu gestalten; (3) Bedenken bezüglich der Legitimität und der Verantwortlichkeit der Regierungsweise im EU-System. Dies sind die Themen, die Carlos Westendorp als die zentralen internen Herausforderungen identifiziert hat – „das Erfordernis, das europäische Aufbauwerk zur Sache der Bürger zu machen"[1].

Ein ständig wiederkehrendes Merkmal der Reformdebatte ist, daß die Beziehungen zwischen den EU-Institutionen sowie ihr jeweils relatives Gewicht ‚instabil' sind. Zwischen den Institutionen existiert ein Wettbewerb, wie er auch zwischen nationalen und europäischen Institutionen besteht. Die langwierige Debatte über die relative Vorrangstellung von Rat und Kommission bleibt ungelöst. Seit Maastricht wurde diese Debatte begleitet von einer schwierigen Diskussion über den Umfang der Machtbefugnisse des Europäischen Parlaments und einer Diskussion darüber, ob und wie die nationalen Parlamente formal in den institutionellen Prozeß der Europäischen Union eingebunden werden können. Zudem wird diskutiert,

ob und wie die Frage der Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs im Reformprozeß zu thematisieren ist. Demnach existiert kein klarer status quo ante, von dem aus man fortschreiten könnte, obwohl die „Fluidität" der Debatte möglicherweise prinzipiell den Weg für eine große Zahl möglicher Antworten öffnet. Über dieser Diskussion schwebt die Frage, ob es eine geschlossene Liste von Vorschlägen gibt, der alle Teilnehmer zustimmen können, oder ob nur eine Übereinkunft auf der Basis eines „Konsens minus eins oder zwei" möglich sein könnte.

Bisher drehte sich die Debatte über die Agenda der Regierungskonferenz mehr um die Form als um den Inhalt, mehr um Institutionen als um Politiken. Es besteht weitgehend (aber nicht generell) Einigkeit darüber, daß die Einheitliche Europäische Akte und der Vertrag über die Europäische Union derart stark zur Ausweitung der Kompetenzen und Zuständigkeiten der EG/EU beigetragen haben, daß es kontraproduktiv wäre, weitere Politikbereiche hinzuzufügen. Statt dessen geht es in der Diskussion hauptsächlich um die Frage, wie die bestehenden Kompetenzen am besten zu handhaben sind, oder – für einige – auch darum, ob der Europäischen Union einige Kompetenzen wieder zu entziehen sind. Verschiedene Schwierigkeiten kommen hinzu. Erstens, wie in bezug auf die Institutionen, so ist auch der status quo ante in bezug auf die Politiken umstritten. Zweitens ist bisher noch kein politisches Ziel in Sicht – wie in den Diskussionen über die Einheitliche Europäische Akte oder den Unionsvertrag –, um institutionelle Änderungen voranzutreiben. Drittens hatten die neuen (Ex-EFTA-) Mitglieder bisher keine Gelegenheit, ihre eigenen speziellen Steckenpferde in die EU-Agenda einzubringen, wie dies ältere Mitglieder in der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Maastrichter Vertrag getan haben. Viertens ist man sich bewußt, daß eine Osterweiterung substantielle Änderungen des acquis communautaire erforderlich machen wird, und zwar in einer Art und Weise, die nicht vergleichbar ist mit denen früherer Erweiterungen. Doch dieser Logik zu folgen, würde die Zerstörung einer Art von ‚Interessen-Balance' unter den jetzigen Mitgliedstaaten bedeuten. Somit bleibt unklar, wie die Regierungskonferenz politisch substantielle Fragen thematisieren wird.

Herausforderung durch Vielfalt

Die Notwendigkeit, mit der Vielfalt richtig umzugehen, ist schon immer eine notwendige Begleiterscheinung europäischer Integration gewesen. In der Tat haben die Europäische Gemeinschaft und später die Europäische Union eine Vielzahl von Methoden und Politiken entwickelt, um den Bedürfnissen heterorgener Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Diese reichen von Ausnahmen und Übergangsvereinbarungen durch spezielle differenzierte Maßnahmen, bis hin zu Formen einer variablen Teilnahme an bestimmten Politikbereichen. Die Europäische Union fand es insgesamt leichter, eine vernünftige und umfangreiche Palette von Politiken als Antwort auf objektive Unterschiede, denn auf individuelle Sonderwünsche der Mitgliedstaaten, zu entwickeln. Zudem fand es die Europäische Union leichter, eine Differenzierung zu akzeptieren, die *außerhalb* der politischen Kernbereiche nachgiebiger und freizügiger ist, die aber zugleich durch Formen eingeschränkter Differenzierung *innerhalb* der Kernbereiche ausgeglichen wird.

Es sollte jedoch bemerkt werden, daß sich das EG/EU-System insgesamt außerordentlich weit gedehnt hat, um sich ernsthaft auf bestimmte Formen der Heterogenität einzustellen. „Geschmacksunterschiede", die insbesondere bei einem oder zwei Mitgliedstaaten mit

besonderen lokalen Traditionen oder Vorlieben zu beobachten sind, wurden oftmals akzeptiert, wie exzentrisch sie anderen EU-Mitglieder auch immer erschienen sind. Als Beispiel jüngeren Datums kann hier der schwedische Kautabak „snus" dienen. Es sollte auch erwähnt werden, daß der Grund für die relativ seltene Anwendung des „nationalen Vetos" des Luxemburger Kompromisses in der Bereitschaft der anderen Mitglieder und der Kommission zu finden ist, außerordentlich weit zu gehen, um den speziellen Wünschen einer im Einzelfall isolierten Regierung entgegenzukommen, allerdings unter der Voraussetzung, daß der Grund für diese ‚Sonderbehandlung' auch überzeugend ist. Dennoch sind Variationsmöglichkeiten zwischen dem Engagement für und der Durchführung von Politiken in Maastricht stark ausgeweitet worden; der Vertrag über die Europäische Union legitimiert nämlich, einerseits, neben der Vollmitgliedschaft auch kleinere Gruppierungen (wie beispielsweise für die Währungsunion im Rahmen der Verträge und Schengen außerhalb der Verträge), und gestattet, andererseits, auch Ausnahmen in Form von „opt-out"-Möglichkeiten.[6]

Eine Erweiterung nach Süden und Osten vergrößert jedoch die Vielfalt erheblich, eine Tatsache, der – zumindest kurz- oder mittelfristig – Rechnung getragen werden müßte. Es ist die Kombination dieser Aussicht mit den Spannungen zwischen den jetzigen Mitgliedern, die delikate Fragen für die Regierungskonferenz aufwirft. Insbesondere zwei Risiken sind absehbar: Erstens, bei dem Versuch, der Heterogenität Rechnung zu tragen, wird das EU-Gerüst so elastisch, daß es beginnt, sich zu lösen und zu fragmentieren. Zweitens, es entsteht eine unüberbrückbare Kluft zwischen einer begrenzten Gruppe angeblicher Kern-Staaten und dem Rest, eine mögliche Quelle für Rivalitäten und Spannungen, aber durchaus attraktiv für einige, die sich selbst in der Kerngruppe wiederfinden würden.[7]

Schon in der Europäischen Union der 15 gibt es Divergenzen zwischen jenen, die eine vertiefte Integration (einschließlich der Währungsunion, einer gemeinsamen Verteidigung und gestärkter gemeinsamer Institutionen) favorisieren, und jenen, die eine ‚lockerere' Integration (den Binnenmarkt, einige begrenzte gemeinsame Politiken in anderen Bereichen, ansonsten jedoch eine lockere und eher freiwillige Kooperation) bevorzugen. Diese unterschiedlichen Positionen reflektieren nicht notwendigerweise die Haltung bestimmter Länder, zumal diese Debatte auch *innerhalb* einiger Mitgliedstaaten, einschließlich des Vereinigten Königreichs, geführt wird. Es gibt eine weitere, von der oben genannten sich unterscheidende Divergenz, nämlich zwischen denen, die eine vertiefte Integration verfolgen wollen und jenen die dies auch können.

Drei Arten von Sicherheitsnetzen haben dazu beigetragen, die Toleranz der Vielfalt unter den bisherigen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Erstens haben die Urteile und das Sekundärrecht des Gemeinschaftsrechts eine Form von Sicherheit in bezug auf die Gemeinschaftsgesetzgebung geschaffen. Zweitens hat die Gleichstellung der Mitgliedstaaten in den institutionellen Übereinkünften sichergestellt, daß die größeren Mitglieder keinen übermäßigen bzw. maßlosen Einfluß auf den Entscheidungsfindungsprozeß ausüben werden. Drittens haben politische und finanzielle Maßnahmen zur Förderung von Konvergenz und Kohäsion dazu beigetragen, das Gewicht aktueller wirtschaftlicher Disparitäten zu mildern, und zwar – in wichtiger politischer Hinsicht – als ein Mittel zur Beruhigung, auch wenn die wirtschaftlichen Ergebnisse nicht so eindeutig waren. Die Bedeutung dieser Faktoren bei der Versorgung mit „politischem Zement" zur Stabilisierung des EU-Systems, zur Herbeiführung von Solidarität und zur Förderung der Akzeptanz gemeinsamer Regeln, einschließlich jener, die sich auf den Binnenmarkt beziehen, sollte nicht unterschätzt werden.

Die Regierungskonferenz 1996 wird das Problem der Vielfalt thematisieren müssen. Eine verwirrende Terminologie – ‚mehrere Geschwindigkeiten', ‚variable Geometrie', ‚konzentrische Kreise', ‚Kern/Peripherie', ‚Diffenrenzierung', ‚opt-outs' (oder ‚-ins') und ‚Flexibilität' – schwebt über der Debatte, eine Wiederaufnahme der Diskussionen und des Vokabulars der siebziger und achtziger Jahre. Alle drei oben identifizierten Gegenmittel stehen selbst vor enormen Herausforderungen: das Europäische Recht durch die neue Unruhe über den Europäischen Gerichtshof; das Prinzip der Gleichberechtigung durch die Koalition größerer Staaten, die entschlossen sind, das zu korrigieren, was ihre Regierungen gerne als ‚Verzerrungen' in der aktuellen Stimmengewichtung im Rat bezeichnen; und schließlich die Kohäsion (auch in der Union der 15) durch die wachsende Zurückhaltung der Nettozahler zum EU-Haushalt.[8] Die bevorstehende Erweiterung nach Süden und Osten verstärkt den Druck auf eine Schwächung dieser Sicherheitsnetze, insbesondere der beiden letzteren. Die Aussicht auf eine wachsende Zahl kleinerer und ‚mikro'-Mitgliedstaaten gefährdet das Prinzip der Gleichheit. Die projizierten Kosten einer Erweiterung schrecken die Nettozahler, die wohl (das Vereinigte Königreich vermutlich ausgenommen) identisch sind mit jener Gruppe, die sich für eine möglichst frühe Schaffung der Währungsunion einsetzen werden. Daraus ergibt sich ein mögliches Szenario, wonach sich in einer erweiterten Europäische Union die Differenzierung von Regeln und Beteiligungsformen in bestimmten Regimen verstärken und zugleich die Basis von Solidarität und gegenseitiger Verpflichtung geschwächt würde. Auch der Binnenmarkt ist keineswegs gegen Erosionen gefeit, sollten die Mechanismen der politischen Solidarität geschwächt sein.

Vorbereitung für die Osterweiterung

Ungeachtet der Regierungskonferenz 1996 muß sich die Europäische Union auf eine mögliche Erweiterung (oder eine Serie von Erweiterungen) nach Osten vorbereiten, um die Länder, mit denen Europa-Abkommen vereinbart worden sind, einzuschließen. Verpflichtungserklärungen der Europäischen Räte von Kopenhagen im Juni 1993, Essen im Dezember 1994 und Cannes im Juni 1995 haben die Sprache der Europäischen Union weiterentwickelt, von einem ‚vielleicht' und ‚irgendwann', hin zu einer Politik des ‚wann' und unter welchen Bedingungen die assoziierten Länder über den Beitritt als – mehr oder weniger – Vollmitglieder der Europäischen Union verhandeln können.[9] Bereits mit zehn Ländern aus Mitteleuropa wurden Europa-Abkommen ausgehandelt – Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Slovenien, Estland, Lettland und Litauen. Weitere Aspiranten sind möglicherweise Albanien und die Reste des ehemaligen Jugoslawiens, vielleicht auch Moldawien.

Nach einer frühen Phase eines willkommenen Aktivismus als Antwort auf die Ereignisse von 1989, ist die Europäische Union heftig für ihre Zurückhaltung und ihr Zögern kritisiert worden, von einer reinen Hilfe zu einer echten Partnerschaft zu gelangen. Dennoch hat sich ihre Politik verändert und sie läßt die Bereitschaft erkennen, einigen, wenn auch nicht allen, assoziierten Ländern die Vollmitgliedschaft anzubieten. Die Union hat ebenfalls damit begonnen, in konkreterer Form die Elemente einer Vorbereitungs-Strategie zu entwickeln. Diese Entwicklung vollzog sich unter dem Druck von drei Seiten: von seiten der Assoziierten selbst, seitens der deutschen Regierung und aus der Kommission heraus. Die Politik der Europäischen Union im Zusammenhang mit den Europa-Abkommen zeichnet sich durch drei besondere, für unsere Diskussion relevante, Charakteristika aus. Erstens, bei den in Kopen-

hagen in Aussicht gestellten ‚strukturierten Beziehungen' handelt es sich nicht mehr nur um bloße Rhetorik, vielmehr nehmen diese Beziehungen allmählich Gestalt an. So hat die Zahl der regelmäßigen Sitzungen im Rat, in denen Minister und Beamte der assoziierten Länder Seite an Seite mit ihren EU-Kollegen auf einer multilateralen Ebene und auf der Basis einer annähernden Parität sitzen, zugenommen. Zweitens werden im Rahmen der in Cannes vorgestellten und gebilligten Heranführungsstrategie der Kommission die für den Binnenmarkt notwendigen Anpassungen in überschaubare und konkrete Schritte aufgespalten und untergliedert. Die dahinterstehende Idee ist, die Anpassungen für die Assoziierten leichter durchführbar und realistischer zu gestalten und zugleich die Widerstände auf seiten der Union auszuräumen.[10] Drittens setzt – zumindest hinter vorgehaltener Hand – eine Diskussion ein, die zwischen den notwendigen und den wünschenswerten Anpassungsleistungen unterscheidet, die im Vorfeld eines Beitritts von den assoziierten Länder zu erbringen sind.

Viele Kritiker sind weiterhin unzufrieden mit der Politik der Europäischen Union, doch durch die oben genannten Richtungsänderungen wird – in Verbindung mit weiteren – der Druck für weitere Schritte in Richtung Erweiterung aufrechterhalten. Die Mutmaßungen und Schätzungen bezüglich der Konkurrenz durch osteuropäische Agrarprodukte verlieren offensichtlich ein wenig an Dramatik; eine Entwicklung, die nicht zuletzt durch die Tatsache verstärkt wurde, daß die Reformen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik der Union zu greifen beginnen. Allgemein könnte dies der Abschied von der bisherigen Annahme sein, nach der den assoziierten Ländern nur die Möglichkeit einer möglichst baldigen und paschalen Übernahme der EU-Vorschriften bliebe. Stattdessen ist man sich bewußt, daß einige Anpassungen von den Ergebnissen der Beitrittsverhandlungen abhängen werden, und daß hierüber mit einer Option auf Übergangsregelungen nach dem Beitritt verhandelt werden könnte. All diese Faktoren, wie auch die Frage, welche Form von Sicherheitsangeboten gemacht werden können (insbesondere weil sich die Debatte über die NATO-Erweiterung als so schwierig erweist), lassen die Osterweiterung in einem schnelleren Zeitrahmen vorstellbar erscheinen, als es Pessimisten für möglich gehalten haben. Hierzu wäre es erforderlich, daß – erstens – der Vielfalt Rechnung getragen wird, ohne allzu heftige Gegenreaktionen seitens der protektionistischen Elemente innerhalb der Europäischen Union hervorzurufen, und daß – zweitens – weitreichende Übergangsregelungen dem Beitritt folgen könnten. Mit Blick auf die Regierungskonferenz stellen diese Entwicklungen jene Vorschläge in Frage, nach denen institutionelle Anpassungen für eine Erweiterung verschoben werden könnten.

Versuch einer Quadratur des Kreises

Die Herausforderung für die Regierungskonferenz besteht darin, eine Vorwärtsstrategie zu entwerfen, die in der Lage ist, die Vorbereitung für die Erweiterung mit der Befriedigung drängender Bedürfnisse der bisherigen EU-Mitglieder in Einklang zu bringen, und dies sowohl in bezug auf die Politiken als auch die Institutionen. Die bisherigen Vorschläge legen nahe, daß politische Fragen im Zusammenhang mit institutionellen Themen betrachtet werden müssen. In der Substanz impliziert der trade-off zwischen diesen beiden einen schärferen und engeren Fokus auf Kernpolitiken, im Gegenzug für die Akzeptanz strenger Gemeinschafts-Regime, die diese Kernpolitiken durchsetzen. Es ist anzunehmen, daß es eine Koalition geben wird, die sich einer Schwächung oder Auflösung der Europäischen Union widersetzen wird, und zu der neben jetzigen Mitgliedern auch viele Beitrittsaspiranten gehören werden, zumal es wenig Grund zu der Annahme gibt, daß die assoziierten Länder (mit Aus-

nahme der jetzigen tschechischen Regierung) einem Typ von EFTA oder OECD beitreten wollen. Doch ist ebenso anzunehmen, daß sich eine Koalition finden wird, die sich gegen eine größtmögliche Ausweitung der Machtbefugnisse der Europäischen Union und ihrer Institutionen aussprechen wird. Somit muß ein Mittelweg zwischen diesen beiden Extremen gefunden werden.

Was die Kernpolitiken für eine erweiterte Europäische Union betrifft, verläuft die Konsenslinie im Bereich der Wirtschaftspolitik entlang einer Zollunion und eines Binnenmarkts sowie einer Außenhandelspolitik, gestützt durch Kohäsionsmaßnahmen, um den schwächeren Ländern, Regionen oder Sektoren entgegenzukommen. Meiner Meinung nach ist dieses letztgenannte Element, die Kohäsion, essentiell, und die Ziele und die Qualität der Kohäsionsmaßnahmen könnten sich als wichtiger erweisen, als ihr Umfang. Auf der Konsenslinie finden sich ebenfalls die Verpflichtung der Europäischen Union zur Unterstützung der Modernisierung im sozio-ökonomischen Bereich und zur ständigen Anpassung an den globalen Wettbewerb. Mit Blick auf eine erweiterte und dynamische europäische Wirtschaft muß Raum gefunden werden für eine Nuancierung der Politik, um auf diesem Wege Anreize sowohl für aktuelle wie auch potentielle Mitglieder zu schaffen.

Doch es sollte darauf hingewiesen werden, daß diese Konsenslinie dazu beigetragen hat, daß einige bereits existierende Ziele der Europäischen Union, die zuvor als ‚notwendig' bezeichnet wurden, inzwischen entweder als „möglicherweise wünschenswert" betrachtet werden oder gar zur freien Disposition der Mitgliedstaaten stehen. Wir schlagen somit vor, daß die Währungsunion nicht notwendigerweise von allen EU-Mitgliedern als ein Kernziel akzeptiert werden muß, obwohl es für einige Mitglieder sinnvoll sein kann, an der Währungsunion als einem gemeinsamen Ziel festzuhalten.[11] Hiermit sollen nicht die Ziele der Währungsunion herabgesetzt oder irgendetwas etwas über deren Wünschbarkeit angedeutet werden; vielmehr soll darauf hingewiesen werden, daß es im Kontext einer nach Osten erweiterten Europäischen Union schwer wäre, die Währungsunion als ein Vorhaben zu verteidigen, an dem sich alle künftigen Mitgliedstaaten beteiligen könnten.

Das andere klare politische Hauptziel einer erweiterten Union besteht – wie auch schon für die Europäische Union der 15 – darin, die Instrumente zur Schaffung geopolitischer Stabilität zur Verfügung zu stellen. In der Tat gehört das Erfordernis, mehr als einen ad-hoc- und fragmentierten Ansatz für die Stabilisierung der europäischen Sicherheit zu entwickeln, zu den stärksten Argumenten für eine Vorbereitung der Europäischen Union auf eine rasche Osterweiterung. Wenn es der Europäischen Union gelingen würde, einen tragfähigen Rahmen für die Transformation der Reformstaaten Mittel- und Osteuropas und des ‚nahen Auslands' zu schaffen, würde dies auf überzeugende Weise ihre Fähigkeit unter Beweis stellen, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreiben zu können. Dies erfordert jedoch nicht notwendigerweise, daß sich alle EU-Mitglieder gleichermaßen für eine gemeinsame Verteidigung engagieren, sie also größere Verpflichtungen als in den vergangenen fünfzig Jahren eingehen müßten. Für das Vereinigte Königreich hingegen ergibt sich in diesem Zusammenhang ein akutes Entscheidungsdilemma: vor dem Hintergrund seines historischen Engagements und angesichts seiner aktuellen militärischen Fähigkeiten ist das Vereinigte Königreich ein natürliches Mitglied der Kerngruppe im Bereich der Verteidigungspolitik; andererseits sind jedoch einem entschlossenen britischen Engagement aufgrund der Zurückhaltung in vielen Fragen der europäischen Integration enge Grenzen gesetzt. In jedem Falle erfordert das Ziel einer geopolitischen Stabilisierung zunächst, daß neue Mitglieder vernünf-

tig in eine erweiterte EU-Familie aufgenommen werden, und zwar auf der Basis einer weitgehenden Gleichberechtigung, also eher als Partner denn als Klienten oder Abhängige. Die Rolle der Europäischen Union ist in dieser Hinsicht ungleich bedeutender geworden, zumal die Aussicht auf eine rasche NATO-Erweiterung geschwunden ist. In der Tat spricht einiges dafür, daß die Schritte auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, zumindest innerhalb der europäischen Arena, *nach* einer Osterweiterung der Europäischen Union erfolgversprechender sind als vorher. Man könnte auch behaupten, daß dies ein wichtiger Teil des Puzzles ist, daß seit der deutschen Vereinigung seiner Vollendung harrt.

Das zweite, sich kristallisierende Kernthema ist die Einwanderungspolitik. Hiermit sind mögliche Vorteile aber auch Risiken verbunden, zumal die Versuchung bestehen könnte, eine anständige und menschenwürdige Behandlung osteuropäischer Bürger gegen eine Diskriminierung von Bürgern aus Drittstaaten einzutauschen. Doch dieser Themenbereich ist vermutlich wichtig genug, um prioritäre Aufmerksamkeit zu beanspruchen. Was in diesem Falle wichtig wäre, wäre ein rechtlicher Rahmen für Menschenrechte und ein politischer Rahmen für bürgerlichen Anstand einer sich entwickelnden EU-Politik.

Diese Auflistung politischer Kernthemen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie soll vielmehr kurz und gebündelt sein. Dem liegt die Ansicht zugrunde, daß einer kürzere Liste von Kernzielen, die in bezug auf die Länder, die teilnehmen könnten ‚inklusive' und nicht ‚exklusiv' ist, vorzuziehen ist, um so eine größere Zahl von EU-Mitgliedern einzubinden. Mit anderen Worten: die Konzentration auf Kernpolitiken ist ein vielversprechenderer Weg hin zu einer tragfähigen Integration als die Reorganisation Europas um eine Gruppe von Kernstaaten herum. Auch wenn das politische Portefeuille eng und streng definiert werden wird, handelt es sich dennoch um ein anspruchsvolles Portfeuille, das erst einmal von den Regierungen der Mitgliedstaaten akzeptiert sein will. Zu klären bleibt, welcher institutionelle Rahmen erforderlich sein wird, um Effektivität, Transparenz und einen tragfähigen politischen Konsens in bezug auf diese Kernpolitiken herzustellen.

Dies führt uns zu den institutionellen Fragen. Hier müssen zwei Argumentationslinien miteinander verknüpft werden. Erstens, falls die Osterweiterung ein Hauptziel darstellt, etwa um die politischen Reformen in den mittel- und osteuropäischen Ländern zu verankern, müßte der transnationale Rahmen der Europäischen Union die notwendigen Charakteristika für interne Reformen und grenzüberschreitende Beziehungen in der Reformregion aufweisen. Zweitens, der Herausforderung, sich auf eine größere Zahl heterogener Mitglieder einzustellen, wird die Europäische Union wohl nur durch gut funktionierende und bewährte Institutionen gerecht werden können.

Institutionelle Erfordernisse – Mit einem guten Beispiel vorangehen

In bezug auf den ersten Punkt stechen drei Anforderungen hervor: die Rechtsstaatlichkeit, die parlamentarische Praxis und die Mittel gegen Nationalismus. Erstens, die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit zu unterstreichen, ist sowohl aus substantiellen als auch aus systemischen Gründen wichtig. Auf der substantiellen Seite ist man sich in der gegenwärtigen Europäischen Union weitgehend darüber einig, daß die Assoziierungsländer nicht in der Lage sein werden, sich an EU-Regimen, wie beispielsweise dem Binnenmarkt, zu beteiligen, bevor und sofern sie nicht über angemessen funktionierende Rechts- und Verwaltungsverfahren für die

Durchsetzung der Richtlinien verfügen. Auf der systemischen Seite sind die Verwurzelung rechtlicher Verfahren und deren Schutz vor politischer Manipulation Voraussetzungen für eine erfolgreiche Demokratisierung und für die Verankerung von Bürgerrechten. Somit könnten ‚Infusionen' europäischen Rechts, die die EU-Mitgliedschaft erfordert, vielfältige Nebenprodukte erzeugen.

Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs und des europäischen Rechts sind von größter Bedeutung für eine Untermauerung einer größer werdenden Europäischen Union. Dies deutet darauf hin, daß die nächste Regierungskonferenz einen falschen Weg einschlagen würde, sollte sie das Prinzip der Ordnungsmäßigkeit der rechtlichen Verfahren in Frage stellen oder aber juristische durch politische Urteile in bezug auf die Interpretation der Gesetzgebung ersetzen. Nichts davon verhindert vernünftige Reformen des Rechtssystems (oder die Revision unpopulärer oder törichter Gesetze, die ordnungsgemäß von Rat und Parlament gemacht worden sind), sondern es würde vor bestimmten Formen von Flickschusterei bewahren und einige Orientierungspunkte und Richtlinien für Reformen schaffen. Die Osterweiterung bietet auch Gelegenheit, dem Europäischen Gerichtshof eine eindeutigere Verantwortlichkeit für die Garantie von Bürgerrechten zum Schutz der Staatsbürgerschaft zu übertragen. Die Notwendigkeit der Offenheit und Zugänglichkeit des Rechtsweges legt nahe, daß nun auch der Moment sein könnte, um einige Differenzierungen im Rechtssystem der Union in Betracht zu ziehen, beispielsweise zwischen verschiedenen Gesetzgebungsmaterien – für Zollangelegenheiten, Wettbewerb, Arbeitsrecht usw. – und zwischen verschiedenen Prozeß-Ebenen sowohl mit ‚regionalen' Gerichten als auch dem Europäischen Gerichtshof.[12]

Was die parlamentarische Praxis anbelangt, unterstreicht die Osterweiterung das Argument zugunsten einer Beibehaltung, aber Vereinfachung der parlamentarischen Verfahren auf einer europäischen Ebene, zur Diskussion, Billigung und Überprüfung legislativer und distributiver Entscheidungen im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union. Zudem stärkt die Aufnahme von Reform-Demokratien die Chance für nationale Parlamente, Wege zu finden, um Einfluß auf die europäische Entscheidungsebene zu gewinnen. Das Aufzwingen bestehender europäischer Vorschriften auf der Basis eines ‚take-it-or-leave-it', ist nicht der richtige Weg, um ein verantwortliches parlamentarisches Verhalten in Mittel- und Osteuropa zu fördern.

Was die Versuchungen der Nationalismus anbelangt, so sind die Risiken in Mittel- und Osteuropa weitgehend genannt. Sie werden weit weniger in diesem Sinne in Westeuropa diskutiert, sind jedoch keinesfalls zu vernachlässigen. Die Degeneration der Europäischen Union in ein Forum, das geprägt ist durch die Konkurrenz nationaler Interessen, wäre wohl kaum ein guter Ansporn für gutnachbarschaftliche Beziehungen oder gegenseitige Toleranz. In der Tat bestand der Sinn und Zweck des EG-Experiments darin, Wege zu finden, um die Definitionen nationaler Interessen zu ‚enthärten' und die Unterschiede zwischen den Ländern einer gemeinsamen Verhandlungslösung zuzuführen.

Auf der Suche nach Glaubwürdigkeit und einem Fokus

Ein Leitmotiv dieses Beitrags ist, daß die Akzeptanz der Europäischen Union und ihrer Politiken durch ihre Bürger in einem engen Zusammenhang steht mit der Glaubwürdigkeit ihrer

Institutionen und dem Fokus ihrer Politiken. Hier hängt viel von dem Tandem Kommission und Rat als den beiden Ankern des politischen Prozesses – wie auch von der Beziehung der beiden zueinander – ab. In den vergangen Jahren war dieses Tandem stärker durch ein Konkurrenzverhältnis als durch eine konstruktive Partnerschaft gekennzeichnet. Die Trennungslinien zwischen unterschiedlichen Politikbereichen sind zu scharf definiert worden – Landwirtschaft versus Industrie, innenpolitische versus außenpolitische Interessen usw. ... Nationale Unterschiede wurden oft stark polarisiert und verdeckten die nicht-länderspezifischen Unterschiede in bezug auf das Vorgehen und die jeweiligen Präferenzen. Schließlich entstand das Binnenmarktprogramm aus einer Koalition, die über Ländergrenzen hinwegging, die die Marktliberalisierung als vordringlich und das Programm selbst als eine interne Strategie betrachtete, dem globalen Wettbewerb zu begegnen.

Die Frage ist dann, wie den Institutionen eine ähnliche Glaubwürdigkeit und ein Fokus wiedergegeben werden kann, so daß sie in der Lage sind, Prioritäten und Politiken für eine größere und heterogenere Europäischen Union zu entwickeln. Um die Lehren aus früheren Erweiterungen, die in diesem Zusammenhang ‚erfolgreich' waren, ins Gedächtnis zu rufen: es war die Kommission – an einem wichtigen Punkt unterstützt vom deutschen Bundeskanzler –, die das Kohäsions-Paket (Delors-I) schuf, welches zugleich das Vehikel für die behutsame Heranführung Spaniens und Portugals an die EG-Mitgliedschaft war; die deutsche Vereinigung, oder zumindest die Anpassungen, die der Billigung durch die Europäische Gemeinschaft bedurften, wurde durch die Kommission zügig und umsichtig erleichtert, in diesem Falle mit großer Unterstützung des Europäischen Parlaments; die Kommission ebnete den Weg für die EFTA-Erweiterung, gestützt durch eine Taktik des sanften Drucks seitens der deutschen Regierung; das Modell der Europa-Abkommen (wie begrenzt es auch immer sein mag) und dessen folgende Anpassung zur Erleichterung einer „Heranführungsstrategie" für die mittel- und osteuropäischen Staaten, ist bisher von einer Koalition aus Kommission und einigen entschlossenen Förderern im Rat abhängig gewesen.

Die wiederkehrenden Bestandteile dieser Erfolgsgeschichte sind ein strategischer Ansatz seitens der Kommission, deutsches Engagement, eine Absprache zwischen Frankreich und Deutschland, und Verhandlungen auf höchster Ebene im Ministerrat und im Europäischen Rat, um politische Prioritäten wieder auszubalancieren, in Verbindung mit Kompensationen, um widerspenstige Mitgliedstaaten in ein tragfähiges Abkommen einzubinden. Somit ist die Frage, an die für die kommende Regierungskonferenz erinnert werden muß, wie die Partnerschaft zwischen Kommission und Rat sowie eine konstruktive Komplementarität zu stärken sind, um strategische Politikkonzepte und die Vermittlung zwischen konkurrierenden Prioritäten anzuregen und zu unterstützen. Die zu erwartenden Risiken sind, daß weder die Kommission noch der Rat rechtzeitig bereit sein werden, diese Bedingungen für einer erweiterte Europäische Union zu garantieren.

Der Rat operiert an den Grenzen seiner Möglichkeiten; seine unterschiedlichen Segmente sind zu stark ausgeprägt; der Rat Allgemeine Angelegenheiten (der Außenminister) scheitert bei dem Versuch einer angemessen Koordinierung; häufig kommt es erst spät zu Diskussionen, in denen sich die Minister auf die Implikationen der Politik konzentrieren könnten. Es sind somit eher die genannten Probleme als etwa die Abstimmungsverfahren, die ‚Effizienz und Effektivität' am stärksten behindern. Zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten muß eine Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens wiederhergestellt werden, sowohl um ihrer selbst willen als auch um den Reformdemokratien Arbeitserfahrungen im Rahmen eines

konstruktiven Multilateralismus zu geben. Die Bewahrung des Prinzips der Gleichheit im Rat bleibt wichtig, um das Vertrauen und Wohlwollen kleinerer Mitgliedstaaten zu gewinnen – die großen Mitgliedstaaten besitzen ungleich mehr Möglichkeiten, um ihre Interessen zu verteidigen. Auch in der Kommission nimmt die Kollegialität ab, zudem ist sie viel zu diffus organisiert; so finden infolge der nur mangelhaften Substanz einzelner Geschäftsbereiche einige Kommissare zu viel Zeit, um auf den ‚nationalistischen' Druck aus ihren Heimatländern zu reagieren. Die Verwaltungsdienste der Kommission bedürfen – wie wiederholt nach internen Überprüfungen und auch von außenstehenden Kritikern betont worden ist – dringend einer Überprüfung und Reform.

Begrenzte Reformen, die sich auf Änderungen der Stimmengewichtung und der Abstimmungsverfahren im Rat beschränken, würden nicht einmal an der Oberfläche dessen kratzen, was wirklich erforderlich ist. Es wäre illusorisch zu glauben, daß komplizierte Anpassungen bezüglich der Ratspräsidentschaft einen Ausweg bieten. Änderungen der Abstimmungsregeln zugunsten der größeren Länder (offziell oder inoffiziell), würden nur schwerlich die Zustimmung der kleinen Mitgliedstaaten finden. Deren Aufmerksamkeit auf ihre ‚Repräsentation' im Kollegium der Kommissare zu lenken, könnte die Kommission in ein Organ verwandeln, das durchdrungen wäre von nationalem Druck, was ihre interne Reform weiter verzögern würde.

Welche Alternativen gibt es? Oben wurde argumentiert, daß eine kürzere und stärker fokussierte Liste von Kernzielen nützlich wäre. Dies muß nun anhand dieser beiden Institutionen überprüft werden. Der Rat sollte umstrukturiert werden, um seine Arbeit auf eine kleinere Zahl von Räten zu verteilen, die jeweils strategische Politikbündel abdecken. Diese könnten sein: Außenbeziehungen; die Entwicklung des Binnenmarktes und dessen Vorschriften; Finanzfragen (sowohl monetär und makroökonomisch als auch budgetär); Themen, die den Einzelnen betreffen (Soziales, Bildung, Inneres und Justiz); und Probleme der physischen Infrastruktur und Ressourcen (Umwelt, Verkehr, Energie usw.). Diese Ratsstruktur würde dann genauer die Struktur nationaler Regierungen widerspiegeln und dem Europäischen Rat die Wahl zwischen konkurrierenden Vorschlägen aus diesen Politikbündeln erleichtern. Eine solche Umstrukturierung könnte dann ebenfalls Veränderungen in bezug auf die Präsidentschaft erlauben, sei es durch unterschiedliche Länderrotationen für verschiedene Politikbündel, oder durch die Erhöhung der Zahl gewählter Mitglieder, wie es bereits im Währungsausschuß und dem Ausschuß der Gouverneure der Zentralbanken geschieht. Um Veränderungen dieser Art zu erreichen, müßten nur wenige Vertragsänderungen vorgenommen werden, die Verfahrensregeln des Rates hingegen müßten einer umfangreicheren Überprüfung unterzogen werden.

Um auch der Kommission eine strategisch günstigere Position zu verschaffen, müßte das Kollegium verkleinert werden, was im Gegenzug als Hebel für eine interne Umstrukturierung und Reform dienen könnte. Eine Kommission von beispielsweise elf Kommissaren würde die Konzentration auf politische Schlüsselbereiche fördern und könnte mit einer Umstrukturierung des Rates verbunden werden. Somit würde jedes strategische Politikbündel im Rat beispielsweise durch zwei Kommissare abgedeckt, die für die Entwicklung von Vorschlägen und für die Überwachung der vereinbarten politischen Richtlinien, der Gesetzgebung, und, wo relevant, der Ausgaben verantwortlich wären. Ihnen könnten ‚Staatssekretäre' an die Seite gestellt werden, die ihnen berichten und die unmittelbare Verantwortlichkeit für spezielle Politikbereiche übernehmen würden. Eine Umstrukturierung dieser Art

würde nicht die Übertragung einiger regulativer Funktionen auf Agenturen, beispielsweise das Europäische Wettbewerbsbüro, ausschließen. Eine Änderung in der Zusammensetzung des Kommissionskollegiums würde Vertragsänderungen erforderlich machen. Der naheliegendste Weg wäre erstens, einen neuen Kommissionspräsidenten zu bestimmen, ganz gleich ob von der Kommission ernannt und vom Parlament gebilligt oder auch vom Parlament gewählt. Der Präsident müßte dann die übrigen Mitglieder des Kollegiums benennen. Es wurde darüber diskutiert, die Kommission mit Mitgliedern aus Ländergruppen, beispielsweise der Benelux- oder der skandinavischen Staaten, zu besetzen, weil somit insbesondere die größeren Mitgliedstaaten ‚ihren' Kommissionssessel behalten könnten. Dies ist keine gute Idee, zum einen weil die Länder-Gruppen nicht sehr überzeugend sind und zum anderen weil dies die Kommission ‚nationalisieren' und ihre Unabhängigkeit einschränken würde. Ein besserer Vorschlag wäre, die Regierungen der Mitgliedstaaten aufzufordern, mögliche Namen zu nennen, und ihnen somit die Verantwortung für die Wahl guter Kandidaten zu überlassen, aus denen dann der Präsident ein Team zusammenstellen würde. Die Idee hinter diesem Vorschlag ist, ein top-quality-Team zu bekommen und dieses an eine interne Reform der Kommission zu binden; die Kommission fände so die notwendige Unterstützung zur Schaffung einer Basis für eine politische Entwicklung, die die Bedenken aller Mitgliedstaaten berücksichtigt und empfänglich ist für eine Reihe unterschiedlicher Interessen. Wir befinden uns in einer schwierigen Phase in der Entwicklung der Europäische Union, insbesondere mit Blick auf das Vereinigte Königreich, um einer Beibehaltung oder gar Stärkung der Unabhängigkeit der Kommission das Wort zu reden. Doch es liegt in der Logik des Faktischen, in diese Richtung zu gehen. Es ist jedoch klar, daß dies nur dann akzeptiert werden wird, wenn die Kommission zu einem glaubwürdigen und bewährten Gesprächspartner gemacht werden und sie ihr eigenes internes Management und ihre Effizienz verbessern kann. Reformen der Kommission und des Rates in dieser Form sind nicht der Weisheit letzter Schluß für eine Verbesserung der Effizienz und der Veranwortlichkeit, doch würden sie nicht unwesentlich dazu beitragen, die Effektivität des institutionellen Systems der Europäischen Union zu verbessern. Im Kontext weiterer Schritte in Richtung einer Erweiterung, müßten dann der Rat und die Kommission – in Partnerschaft – Wege zu einer Entwicklung von Kernpolitiken weisen, die die Vollmitgliedschaft einschließen und, jenseits dieses Kerns, zwischen den Bedürfnissen und den Möglichkeiten einer heterogenen Gruppe von Ländern unterscheiden würden.

Die These dieses Schlußteils lautet, daß es zu einem trade-off zwischen einer stärker begrenzten, aber zielgerichteten Politik-Agenda und einer Reinvestition in die *gemeinschaftlichen* Elemente des institutionellen Rahmens der Europäischen Union kommen muß. Das heißt nicht, daß das ‚ererbte' Modell perfekt sei oder daß Verbesserungen unnötig seien. Im Gegenteil: eine größere und heterogenere Europäische Union erfordert noch effektivere, transparentere und verantwortlichere Institutionen als die bestehende Union. Vielen Defiziten und Mängeln in den aktuellen Funktionsweisen der Institutionen und deren Leitlinien muß Aufmerksamkeit geschenkt werden. Doch es muß eine Balance gefunden werden zwischen konstruktiver Reform und destabilisierender Desorganisation. Andernfalls kann die Erweiterung nur zu einer Enttäuschung werden – es steht viel auf dem Spiel.

Anmerkungen

* Dies ist die gekürzte Fassung eines Beitrags der Autorin, der unter dem Titel „Fitting the European Union for Europe" in dem Band „Perspectives on Europe" (hrsg. vom European Policy Forum), London, Januar 1996, erschienen ist.

Übersetzung aus dem Englischen von Sven Arnswald

Der Dritte Pfeiler der Europäischen Union zu Beginn der Regierungskonferenz: Bilanz und Reformbedarf

Jörg Monar

Die Bedeutung des Dritten Pfeilers im Rahmen des Unionsgefüges

Wie jede große politische Debatte konzentriert sich auch die über die Umsetzung des Unionsvertrages und seine Reform durch die Regierungskonferenz von 1996 auf einige besonders öffentlichkeitswirksame Themen, während andere, in der Sache kaum weniger relevante Bereiche zumeist nur am Rande erwähnt werden. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI EUV, der „Dritte Pfeiler" des Unionsvertrages, gehört eindeutig zur letzteren Kategorie. Zu Unrecht, denn die in Artikel K.1 EUV recht vorsichtig als „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse" bezeichneten Politikbereiche sind in den meisten Mitgliedstaaten längst zu Kernproblemen der nationalen Politik geworden, die ihre Schatten auch auf die europäische Ebene werfen.

In Frankreich gehörten die Bereiche Einwanderung, Asyl und innere Sicherheit zu den zentralen Themen des Präsidentschaftswahlkampfes von 1995, und wenig später setzte die französische Regierung aus Gründen der inneren Sicherheit die volle Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens an ihren Staatsgrenzen aus, was zu erheblichen Spannungen innerhalb der Schengen-Gruppe führte. In Großbritannien hat eine von der Regierung eingeführte Verschärfung des Asylrechts Anfang 1996 eine heftige innenpolitische Debatte ausgelöst, und aus Gründen der inneren Sicherheit und der Einwanderungskontrolle hat sich die britische Regierung trotz massiver Kritik seitens einiger ihrer europäischen Partner und des Europäischen Parlaments nicht zur Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen bereit gefunden. In Deutschland haben die neuen Formen organisierter Kriminalität aus Osteuropa und den GUS-Staaten die Besorgnisse über die innere Sicherheit erhöht, und im Zusammenhang mit den Phänomenen verschärfter Fremdenfeindlichkeit wird das Problem Einwanderung heute als eine der zentralen Herausforderungen an Politik und Gesellschaft begriffen.

Gemeinsam ist diesen Beispielen, deren Liste sich beliebig verlängern ließe, daß die genannten Probleme immer noch vorwiegend als nationale Probleme gelten, die auch nach nationalen Lösungen verlangen. Die Diskrepanz zwischen dem anerkannten Handlungsbedarf in den Bereichen Justiz und Inneres auf nationaler Ebene und dem, was man als relatives „Schattendasein" dieser Bereiche in der gegenwärtigen EU-Reformdebatte bezeichnen kann, ist offenkundig. Sie ist um so weniger zu rechtfertigen, als hier in allen Fällen Herausforderungen vorliegen, welche die Mitgliedstaaten allesamt betreffen: Ob es sich nun um den steigenden Zuwanderungsdruck, den Mißbrauch des Asylrechts, den internationalen Drogenhandel oder neue Formen organisierter Kriminalität handelt, in allen diesen Bereichen stehen die Mitgliedstaaten vor Herausforderungen, die aufgrund ihrer grenzüberschreitenden Natur und der Notwendigkeit umfassender Strategien gemeinschaftliche Maßnahmen nahelegen oder sogar unbedingt notwendig erscheinen lassen.

Die politische Bedeutung des Dritten Pfeilers geht jedoch über diese vorwiegend effizienzorientierten Erwägungen hinaus. Seit der schwierigen Ratifizierung des Unionsvertrages hat sich weithin die Auffassung durchgesetzt, daß mehr getan werden muß, um die Union den Interessen ihrer Bürger näherzubringen. Diese Notwendigkeit wurde auch im Bericht der Reflexionsgruppe besonders unterstrichen.[1] Die von Titel VI EUV abgedeckten Politikfelder, von der Asyl- und Einwanderungspolitik, über die Drogenpolitik bis hin zu den Problemen der inneren Sicherheit, berühren allesamt die Interessen der EU-Bürger, und dies unmittelbarer als viele andere Fragen der europäischen Politik, die gegenwärtig als Schlüsselthemen der Regierungskonferenz gehandelt werden. Die meisten EU-Bürger sind von der Einwanderungsproblematik, der Drogengefahr oder wachsenden Kriminalität sehr viel mehr und unmittelbarer betroffen als von den möglichen Defiziten der GASP oder den Problemen der Verwirklichung einer gemeinsamen Währung. Fortschritte im Bereich des Dritten Pfeilers sind daher sehr viel eher als solche in manch anderem Bereich geeignet, dem Bürger zu zeigen, daß die Union seinen Besorgnissen und Interessen Rechnung trägt und zu greifbaren Ergebnissen gelangen kann.

In den folgenden Abschnitten soll zunächst nach der bisherigen Bilanz des Dritten Pfeilers sowohl hinsichtlich seiner organisatorischen und rechtlichen Ausstattung als auch der erzielten Ergebnisse gefragt werden, um dann auf dieser Grundlage den tatsächlichen Reformbedarf sowie die Grundlinien einer möglichen Reform im Rahmen der Regierungskonferenz anzuzeigen.

Struktur und Entscheidungsverfahren

Strukturen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres bestanden bereits vor der Einführung des Dritten Pfeilers. Im Bereich der Terrorismusbekämpfung kooperierten sie bereits seit den siebziger Jahren im Rahmen der EPZ-Unterstruktur *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International* (TREVI), und die mit der Vollendung des Binnenmarktes verbundene Notwendigkeit einer Vielzahl von Ausgleichsmaßnahmen ließen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf pragmatischer Basis eine Vielzahl zusätzlicher Arbeitsgruppen und Kooperationsmechanismen entstehen, wie beispielsweise das *Comité Européen de Lutte Antidroge* (CELAD) im Bereich der Drogenbekämpfung und die *Mutual Assistance Group '92* (MAG '92) im Bereich der Zusammenarbeit der Zollbehörden. Wesentliche Nachteile dieser Entwicklung waren eine zunehmende Unübersichtlichkeit des Gefüges der Zusammenarbeit und die Abwesenheit eines einheitlichen Entscheidungsstranges, was zu erheblichen Verzögerungen und Koordinationsproblemen führte. Das Inkrafttreten des Unionsvertrages brachte umfassende Neuerungen: Das Gefüge der bestehenden Arbeitsgruppen erhielt eine klare Aufteilung in drei Teilbereiche (Asyl und Einwanderung, Polizei und Zollwesen, justitielle Zusammenarbeit), wurde reorganisiert und ergänzt. Jedem Teilbereich steht eine Lenkungsgruppe vor, welche die Arbeiten der verschiedenen Gruppen im Auftrag des aus hohen Beamten der verantwortlichen Ministerien bestehenden sogenannten „K.4-Ausschusses" steuert. Letzterer dient als zentrales Koordinationsgremium und bereitet die Sitzungen des Rates der Innen- und Justizminister vor, wobei dieser gemäß Art. 151 EGV formal dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) untergeordnet ist. Zur administrativen Unterstützung der verschiedenen Ratsgremien wurde im Ratssekretariat eine neue Generaldirektion H eingerichtet.

Die strukturellen Neuerungen des Dritten Pfeilers sind insofern positiv zu bewerten, als sie zu einer einheitlich-systematischen Struktur der Gremien und Arbeiten geführt haben. Dennoch haben sich auch Probleme ergeben: Zum einen ist die neue Struktur mit fünf Entscheidungsebenen (Arbeitsgruppen, Lenkungsgruppen, K.4-Ausschuß, AStV, Rat) noch schwerfälliger als die im EG-Rahmen übliche. Zum anderen gestaltet sich das Verhältnis zwischen K.4-Ausschuß, als dem obersten entscheidungsvorbereitenden Gremium in den Bereichen Inneres und Justiz, und dem AStV nicht immer reibungsfrei. Beides hat wiederholt zu deutlichen Verzögerungen im Entscheidungsprozeß geführt.

Das einheitliche Entscheidungsverfahren ist vor allem durch das im intergouvernementalen Bereich übliche Erfordernis einstimmiger Entscheidungen charakterisiert. Zwar gibt Artikel K.3 (2) b EUV den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Maßnahmen zur Durchführung „gemeinsamer Maßnahmen" mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, aber von dieser Möglichkeit ist bislang kein Gebrauch gemacht worden. Das Erfordernis der Einstimmigkeit trägt der Tatsache Rechnung, daß die von Titel VI abgedeckten Politikfelder Kernbereiche der nationalen Souveränität wie vor allem das Einwanderungs- und Asylrecht sowie das Polizeiwesen berühren. In der Praxis liegt hier jedoch eindeutig eines der Hauptprobleme des Dritten Pfeilers. Die Notwendigkeit einstimmiger Entscheidungen führt zumeist zu Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Dieser drückt sich entweder wie im Falle des „Übereinkommens über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union"[2] in einer erheblichen Ausdünnung des angenommenen Textes aus oder in einem Ausweichen auf rechtlich unverbindliche Texte wie „Erklärungen" und „Schlußfolgerungen" (siehe unten), oft genug auch in beidem. In Fällen hartnäckiger Kontroversen um einen Einzelpunkt kann dieser eine Entscheidung sogar über Jahre verhindern. So sind beispielsweise gegenwärtig aufgrund des Widerstandes Großbritanniens gegen die Einführung bzw. Ausdehnung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes eine ganze Reihe von Übereinkommen (darunter das Europol-Abkommen) gefährdet oder blockiert.

Von Bedeutung für das Entscheidungsverfahren ist auch das nicht-exklusive Initiativrecht der Kommission, das dieser ein gewisses Gewicht im Entscheidungsprozeß verleiht, welches auch der Kohärenz zwischen dem Dritten Pfeiler und den EG-Politiken förderlich ist. Das Initiativrecht erstreckt sich jedoch gemäß Art. K.3 (2) EUV nicht auf die Bereiche justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Zusammenarbeit im Zollwesen und die polizeiliche Zusammenarbeit. Dies sowie auch die nicht-exklusive Natur des Initiativrechts und die Einstimmigkeitserfordernis schränken den Handlungsspielraum der Kommission erheblich ein. Unter diesen Umständen hängt der tatsächliche Einfluß der Kommission in hohem Maße vom Geschick ihres Vorgehens und der Einbringung spezifischer Expertisen ab. Wahrscheinlich im Bemühen, kontraproduktive Polarisierungen unter den Mitgliedstaaten zu vermeiden, hat es die Kommission bislang vorgezogen, ihre Initiativen auf einige wenige und inhaltlich nicht allzu weitreichende Vorschläge wie den neuen Entwurf des Abkommens über die Personenkontrollen an den Außengrenzen vom Dezember 1993[3] zu beschränken. Die Rolle des „Motors" des politischen Prozesses, den die Kommission traditionell im EG-Bereich spielt, kommt der Kommission im Dritten Pfeiler gegenwärtig eindeutig nicht zu, womit eine mögliche treibende Kraft weitgehend ausfällt.

Instrumente und Zuständigkeitsverteilung

Der Unionsvertrag hat eine Reihe von rechtlichen Handlungsinstrumenten für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres eingeführt. Neben dem eher klassischen und bereits mehrfach genutzten Instrument förmlicher „Übereinkommen" sieht Artikel K.3 auch die Möglichkeit „gemeinsamer Standpunkte" und „gemeinsamer Maßnahmen" vor. Wie auch im Falle der Einführung einer einheitlichen Struktur ist die Schaffung von spezifischen Rechtsinstrumenten im Prinzip positiv zu bewerten. Ein Problem liegt hier jedoch in der Terminologie und der Frage der rechtlichen Bindungswirkung. Sowohl die gemeinsamen „Standpunkte" als auch die gemeinsamen „Maßnahmen" sind eindeutig der Terminologie der GASP entliehen. Dort haben sie als gemeinsame außenpolitische Positionen oder Aktionen auch ihren vollen Sinn. Die Bereiche Justiz und Inneres sind jedoch ihrer Natur nach eher Bereiche gesetzgeberischer Aktivität, so daß hier die Bedeutung von „Standpunkten" und „Maßnahmen" weit weniger offenkundig ist. Tatsächlich ist es zu unterschiedlichen Interpretationen der rechtlichen Bedeutung von „gemeinsamen Standpunkten" gekommen, was einer der Gründe dafür ist, warum dieses Instrument bislang kaum genutzt worden ist. Der Gebrauch „gemeinsamer Maßnahmen" ist bislang ebenfalls auf Einzelfälle wie zum Beispiel die Ausdehnung des Mandats der Europol-Drogenstelle[4] beschränkt geblieben, obwohl hier die rechtlichen Wirkungen nicht strittig sind. Generell ist festzustellen, daß die Mitgliedstaaten sehr viel häufiger auf die rechtlich unverbindlichen Texte klassischer intergouvernementaler Zusammenarbeit wie „Entschließungen", „Erklärungen" und „Schlußfolgerungen" zurückgegriffen haben als auf die im Vertrag ausdrücklich vorgesehenen rechtlichen Instrumente. Der rechtliche „acquis" des Dritten Pfeilers ist daher bislang sehr bescheiden.

Artikel K.1 EUV errichtet zwar keine den Gemeinschaftskompetenzen vergleichbare Unionskompetenz für die darin aufgeführten Politikfelder, er schafft aber einen intergouvernementalen Handlungsrahmen für diese.[5] Auch hier haben sich Probleme ergeben. In Teilbereichen überschneiden sich die Felder des Artikels K.1 teilweise mit Gemeinschaftskompetenzen. Dies gilt insbesondere für die das Überschreiten der Außengrenzen betreffenden Vorschriften, wo sich eine Überschneidung mit der Gemeinschaftskompetenz im Bereich des Visumzwanges und der einheitlichen Visagestaltung (Art. 100c EGV) ergibt, im Bereich der Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, wo nach Artikel 129 EGV auch die Gemeinschaft tätig werden kann, und für die Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab, wo die Gemeinschaft Maßnahmen zum Schutz ihrer finanziellen Interessen ergreifen kann (Artikel 209a EGV). Diese Überschneidungen haben zu Unsicherheiten hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung geführt und bedeuten, daß eng miteinander verzahnte Fragen wie etwa die Visapolitik und die Vorschriften zum Überschreiten der Außengrenzen auf unterschiedlicher Rechtsgrundlage und in unterschiedlichen Entscheidungsverfahren behandelt werden müssen, was die Entscheidungsprozesse ebenfalls erschwert und verlangsamt.

Artikel K.9 EUV eröffnet dem Rat die Möglichkeit, die Politikfelder des Dritten Pfeilers teilweise in den Bereich der Gemeinschaftskompetenz und der EG-Entscheidungsverfahren zu überführen. Hierzu muß er auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaates einstimmig beschließen, daß Artikel 100c EGV auf Maßnahmen in den ersten sechs der in Artikel K.1 aufgeführten Politikfelder anwendbar ist.[6] Das Europäische Parlament hat die Kommission wiederholt gedrängt, von ihrem diesbezüglichen Initiativrecht Gebrauch zu machen, dies allerdings bislang vergeblich. In einer ersten Stellungnahme im November 1993 erklärte

die Kommission, daß sie es nicht für ratsam halte, Artikel K.9 zu nutzen, bevor einige Erfahrungen mit der Umsetzung der Bestimmungen des Dritten Pfeilers gesammelt worden seien,[7] eine Auffassung, der sich der Rat vollauf anschloß. Auf Drängen des Parlaments verfaßte die Kommission dann im November 1995 einen zweiten Bericht zu dieser Frage. In diesem sprach sie sich zwar für eine Vergemeinschaftung aller Teile des Dritten Pfeilers mit Ausnahme der polizeilichen Zusammenarbeit und der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen aus, erklärte aber, daß dieses Ziel im Rahmen der Regierungskonferenz aussichtsreicher zu verfolgen sei als durch eine Nutzung des Artikels K.9, die prozedural schwerfällig sei, zudem die Gefahr einer Überschneidung mit der Regierungskonferenz mit sich bringe und den falschen Eindruck erwecken könne, daß eine grundlegende Revision des Dritten Pfeilers auch im Rahmen der bestehenden Vertragsbestimmungen möglich sei.[8] Man darf vermuten, daß ein weiterer Grund für diese Position das Bestreben der Kommission war, aus taktischen Gründen eine Polarisierung der Mitgliedstaaten in der Frage der Vergemeinschaftung von Teilen des Dritten Pfeilers vor Beginn der Regierungskonferenz zu vermeiden. Dennoch erscheint es bedauerlich, daß die Union nun über eine Revision des Dritten Pfeilers berät, ohne ihr wichtigstes Instrument zur vertragsimmanenten Anpassung der Zuständigkeitsverteilung ein einziges Mal genutzt und getestet zu haben.

Ergebnisse und Defizite in den einzelnen Politikfeldern

Die in den einzelnen Politikfeldern des Dritten Pfeilers seit Inkrafttreten des Unionsvertrages erzielten Ergebnisse und hauptsächlichen Defizite lassen sich wie folgt zusammenfassen:

In den *Asylpolitik* konnten vereinzelte pragmatische Fortschritte erzielt werden, wie etwa die Einigung auf eine gemeinsame Anwendung des Flüchtlingsbegriffs gemäß der Genfer Konvention, ein einheitliches Formular zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrages zuständigen Staates, die Annahme eines Textes über die Beweismittel im Rahmen des Dubliner Übereinkommens zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Staates und die Einigung auf ein Laissez-passer-Formular für die Überstellung von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten. Das für die weitere Entwicklung der Asylpolitik der Europäischen Union zentrale Dubliner Übereinkommen ist jedoch aufgrund langwieriger Probleme bei der Ratifizierung immer noch nicht in Kraft getreten, und die Verhandlungen über eine gemeinsame Definition der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und einer Lastenaufteilung zwischen den Mitgliedstaaten haben bislang nur zur Einigung auf minimale gemeinsame Verfahrensweisen geführt.

Hinsichtlich der *Vorschriften zur Überschreitung der Außengrenzen* konnten im EG-Rahmen durch die Aufstellung einer Liste der Länder, für deren Staatsangehörige Visumzwang besteht, sowie die Einigung auf ein einheitliches EU-Visum klare Fortschritte erzielt werden. Umfassende gemeinsame Regelungen im Rahmen des Dritten Pfeilers wurden jedoch bislang durch die fehlende Einigung auf das im Dezember 1993 von der Kommission in einem neuen Entwurf vorgelegte Abkommen über die Personenkontrollen an den Außengrenzen verhindert, das wegen der britisch-spanischen Kontroverse über Gibraltar und der offenen Frage der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes immer noch blockiert ist.

In der *Einwanderungspolitik* konnten sich die Mitgliedstaaten auf Beschränkungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Beschäftigung, die Definition von

Einreisebedingungen für Studenten und Selbständige, die Möglichkeit der Einführung von Rückführungsklauseln in Abkommen mit Drittstaaten sowie Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat einigen. Angesichts der enormen Herausforderungen in der Einwanderungspolitik erscheinen diese Ergebnisse besonders mager. In einer Mitteilung zur Zuwanderungs- und Asylpolitik hatte die Kommission sich 1994 für einen umfassenden Ansatz ausgesprochen, der auch andere Politikbereiche (wie zum Beispiel die Entwicklungs- und Handelspolitik) einbeziehen soll und eine Kombination von Kontroll- und Integrationsmaßnahmen vorsieht.[3] Einem solchen Ansatz ist die Union jedoch seit 1993 kaum einen Schritt nähergerückt.

Im Bereich der *Drogenbekämpfung* konnte 1994 die neue Europol-Drogenstelle ihre Arbeit aufnehmen, und dem Europäischen Rat von Madrid im Dezember 1995 wurde nach langwierigen Vorarbeiten ein Bericht zu einem umfassenden Aktionsplan vorgelegt. Die Arbeit der Europol-Drogenstelle beschränkt sich jedoch bislang auf die Sammlung und Weiterleitung von Informationen zum Drogenhandel, und die Umsetzung des vorgeschlagenen Aktionsplans steht noch aus.

Bei der *justitiellen Zusammenarbeit* ergibt sich ein sehr gemischtes Bild: Auf der einen Seite konnten vor allem mit den Übereinkommen zur Vereinfachung des Auslieferungsverfahrens und zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft klare Fortschritte erzielt werden. Auf der anderen Seite ist jedoch das Übereinkommen zu den Auslieferungsverfahren weitaus weniger substantiell ausgefallen als anfänglich geplant, das zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft droht durch Kontroversen über die Kompetenzen des Gerichtshofes beeinträchtigt zu werden und Einigungen in Bereichen wie die Bekämpfung der Beamtenkorruption, der gegenseitigen Anerkennung des Entzuges von Führerscheinen und des Aktionsplans zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit stehen trotz langer Verhandlungen immer noch aus.

Im Bereich der *Zusammenarbeit im Zollwesen* war die Nutzung von EDV-Systemen durch die Zollbehörden der Mitgliedstaaten ein zentrales Thema. Das nach schwierigen Verhandlungen im Juli 1995 erzielte Übereinkommen ist jedoch ebenfalls durch eine Kontroverse über die Kompetenzen des Gerichtshofes blockiert.

Die *polizeiliche Zusammenarbeit* konnte neben der schwer errungenen Einigung auf das Europol-Übereinkommen (Juli 1995) auch durch eine Reihe von Empfehlungen weiterentwickelt werden, so beispielsweise zur Bekämpfung der Geldwäsche, zum Menschenhandel und zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs. Operationelle Kompetenzen wurden Europol jedoch nicht übertragen, das leidige Problem der Kompetenzen des Gerichtshofes gefährdet immer noch die einheitliche Umsetzung des Übereinkommens, und auf umfassende verbindliche Maßnahmen zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität konnten sich die Mitgliedstaaten trotz vielfältiger Verhandlungen noch nicht einigen. Hier wie auch in den zuvor genannten Bereichen fällt zudem auf, daß die Union trotz der internationalen Dimension der Probleme kaum substantielle Initiativen zu verstärkter Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen ergriffen hat.

Sicherlich darf man nicht vergessen, daß der Dritte Pfeiler erst wenig mehr als zwei Jahre besteht: Dennoch ist diese Ergebnisbilanz als außerordentlich mager zu bewerten, denn an der Größe des Handlungsbedarfs kann kein Zweifel bestehen und in den meisten Bereichen

hatte die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bereits Jahre vor dem Unionsvertrag begonnen.

Zwei konstitutionelle Probleme

Unsere Bilanz des Dritten Pfeilers wäre unvollständig ohne die Erwähnung zweier, die konstitutionelle Ordnung der Union betreffender Probleme: des Demokratiedefizits und der Frage der rechtlichen Kontrolle.

Die Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen des Dritten Pfeilers ist bislang auf das Recht begrenzt, über die Arbeiten unter Titel VI informiert und zu „den wichtigsten Aspekten" gehört zu werden (Artikel K.6). Es kann kaum überraschen, daß diese Beteiligung des Parlaments von Rat und Mitgliedstaaten eher restriktiv ausgelegt wird, so daß das Parlament oft nur spät und unvollständig über relevante Entwicklungen unterrichtet wird. Bemühungen des Parlaments, seine Kontrollmöglichkeiten auf dem Wege einer Interorganvereinbarung zu verbessern, sind vorerst am Widerstand des Rates gescheitert. Dieses Fehlen effektiver demokratischer Kontrolle des Dritten Pfeilers auf EU-Ebene wird nicht voll durch eine Kontrolle durch die nationalen Parlamente kompensiert, von denen einige ebenfalls unter Informationsmangel leiden und oft vor vollendete Tatsachen gestellt werden.[10] Der Dritte Pfeiler leidet somit an einem deutlichen demokratischen Defizit, das sich mit jedem Zuwachs der beschlossenen Texte und Maßnahmen vergrößert.

Kaum weniger besorgniserregend ist die Frage der rechtlichen Kontrolle: Obwohl die Politkfelder des Dritten Pfeilers besondere Gefahren hinsichtlich der Verletzung von Rechten der Individuen mit sich bringen (der Datenschutz im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit ist ein Beispiel von vielen) existiert aufgrund des Ausschlusses des Titels VI von der Jurisdiktion des Gerichtshofes im Bereich des Dritten Pfeilers keine oberste Rechtsschutzinstanz auf EU-Ebene. Hieraus ergeben sich Gefahren nicht nur für den Rechtsschutz, sondern auch für eine einheitliche rechtliche Auslegung der unter Titel VI EUV ergriffenen Maßnahmen.

Bedarf und Grundlinien einer Reform im Rahmen der Regierungskonferenz

Eine Politik legitimiert sich im wesentlichen durch ihre Ergebnisse. Dies gilt in besonderem Maße für die Europäische Union, die seit der Krise der Ratifizierung des Unionsvertrages unter erheblichem Druck steht, ihre Politiken vor den Bürgern durch positive Ergebnisse zu rechtfertigen. Diese Art von Legitimitätstest hat der Dritte Pfeiler bislang nicht bestanden: seine Ergebnisbilanz ist ebenso mager wie bruchstückhaft. Die Gründe hierfür sind gewiß vielfältig. Die unterschiedlichen Rechtssysteme und politischen Traditionen der Mitgliedstaaten in den Politikfeldern des Titels VI, deren enge Verbindung mit der Souveränität der Mitgliedstaaten und die große innenpolitische Bedeutung einiger dieser Felder erschweren die Einigung auf gemeinsame Positionen und Maßnahmen erheblich. Die Existenz des Schengen Prozesses ist der Entwicklung des Dritten Pfeilers auch nicht unbedingt förderlich, da dieser den Mitgliedern der Schengen-Gruppe die Möglichkeit bietet, anstatt auf Lösungen innerhalb des Dritten Pfeilers zu bestehen, in einem „konkurrierenden System" das zu verwirklichen, was eigentlich unter Titel VI erreicht werden sollte. Diese und andere politische

Rahmenbedingungen lassen sich nicht einfach „reformieren", sicherlich nicht im Rahmen einer einzigen Regierungskonferenz.

Wie unsere Bilanz gezeigt hat, wird die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres jedoch auch von einer Reihe von in den gegenwärtigen vertraglichen Bestimmungen angelegten Defiziten beeinträchtigt. Hier liegt ein eindeutiger Bedarf an Reform vor und hier könnte die Regierungskonferenz mit ihrem Ziel der Vertragsrevision auch zu greifbaren Fortschritten führen. Geht man von einer Beibehaltung des Titels VI als einem vom EG-Bereich getrennten „Pfeiler" aus, die auch im Bericht der Reflexionsgruppe nicht in Frage gestellt worden ist, so ergeben sich aus den oben aufgewiesenen Defiziten die folgenden Grundlinien für eine Reform:

Erstens sollte die Struktur des Entscheidungssystems durch eine Reduzierung der Zahl der Entscheidungsebenen vereinfacht werden. Dies könnte in erster Linie durch eine Aufwertung des K.4-Ausschusses zum höchsten Koordinationsgremium unter der Ratsebene bei weitgehender Ausklammerung des AStV und/oder durch die Aufhebung der Lenkungsausschüsse erzielt werden.

Zweitens wären die Möglichkeiten von Mehrheitsentscheidungen auszuweiten. Einige Mitgliedstaaten (nicht nur Großbritannien) haben hiermit große Schwierigkeiten, und es wäre gewiß unrealistisch, an einen generellen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in den meisten oder sogar allen Feldern des Artikels K.1 zu denken. Aussichtsreicher und trotz ihrer begrenzten Reichweite nützlich wären Zwischenlösungen wie zum Beispiel obligatorische Mehrheitsentscheidungen bei allen Durchführungsakten von „gemeinsamen Maßnahmen" und die Einführung der Möglichkeit, Fristen für die einstimmige Annahme bestimmter „gemeinsamer Maßnahmen" zu setzen, nach deren Ablauf Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit möglich werden würden. Beides könnte mit einer Ausweitung des Initiativrechts der Kommission auf alle Bereiche des Artikels K.1 verbunden werden.

Drittens sollten Fortschritte auf dem Wege einer Überführung von Teilbereichen des Dritten Pfeilers in den EG-Rahmen erzielt werden. Eine sachliche Diskussion hierüber wird leider durch den ideologischen Beiklang jeglicher „Vergemeinschaftung" sehr erschwert. Es geht hier jedoch nicht um Doktrinen, sondern um Effizienz. Die Bereiche des Dritten Pfeilers, in denen die Gemeinschaft bereits über weitreichende Kompetenzen verfügt, sollten aus Gründen der Effizienz der Maßnahmen und der Einheit der Rechtsordnung voll in den Gemeinschaftsbereich überführt werden. Dies gilt beispielsweise für die Vorschriften zur Überschreitung der Außengrenzen, wo ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Abschaffung der Grenzkontrollen im Binnenmarkt und der EG-Kompetenzen in der Visapolitik besteht. In anderen Feldern hingegen wäre eine volle Vergemeinschaftung wahrscheinlich noch verfrüht. Dies gilt auch für die mit erheblichem innenpolitischen Zündstoff beladene Einwanderungs- und Asylpolitik, die von einer Mehrheit der Mitglieder der Reflexionsgruppe für eine Vergemeinschaftung vorgeschlagen worden ist.[11]

Viertens wären die teilweise der GASP entlehnten Instrumente des Dritten Pfeilers seinen tatsächlichen Bedürfnissen anzupassen. In den meisten Fällen werden die Mitgliedstaaten auch in der Zukunft Beschlüsse zu fassen haben, die der rechtlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten bedürfen. Diese Beschlüsse sollten – wo immer möglich – rechtlich verbindlich

sein. Von daher wäre es sinnvoll, das EG-Instrument der Direktive in den Bereich des Dritten Pfeilers zu übernehmen, wo es an die Seite oder (besser) an die Stelle der „gemeinsamen Standpunkte" und „Maßnahmen" treten sollte. Zu erwägen wäre auch die Einführung einer Bestimmung zur möglichen Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen.

Fünftens sollte die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt werden. Eine Mindestreform wäre hier die Einführung einer obligatorischen Konsultierung des Parlaments zu allen rechtlich bindenden Beschlüssen und Aktionsprogrammen, die im Rat zur Entscheidung anstehen. In Fällen, wo rechtlich bindende Texte nicht den nationalen Parlamenten zur Zustimmung vorgelegt werden müssen (dies ist beispielsweise bei den „gemeinsamen Maßnahmen" der Fall), sollte das Parlament eine Mitentscheidungs- oder zumindest Zustimmungsbefugnis erhalten.

Sechstens schließlich sollte die Rechtsprechung des Gerichtshofes auf alle im Rahmen des Dritten Pfeilers angenommenen Rechtsakte sowie die Auslegung der Bestimmungen des Titels VI ausgeweitet werden. Dies nicht nur zur Wahrung der Rechtssicherheit und Rechtseinheit, sondern auch, um die gegenwärtig bei nahezu jedem Rechtsakt neu entstehenden langwierigen Kontroversen um die Rolle des Gerichtshofes zu vermeiden. Aufgrund der Position Großbritanniens wäre dies allerdings gewiß einer der schwierigsten Punkte auf der Reformagenda.

Anmerkungen

1. Vgl. insbes. Seite III und die Paragraphen 40 und 41 des Berichts, SN 520/95 (Reflex 21).
2. ABl. Nr. C 78 vom 30. März 1995.
3. COM (93) 684 final.
4. ABl. Nr. L 62 vom 20. 3. 1995.
5. Zur Frage der Kompetenzen unter Titel VI EUV vgl. Peter-Christian Müller-Graff, The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty, in: Jörg Monar und Roger Morgan (Hrsg.), The Third Pillar of the European Union, Brüssel 1994, S. 33–34.
6. Asylpolitik, Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen, Einwanderungspolitik, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung der Betrügereien im internationalen Maßstab, justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen.
7. SEC (93) 1687.
8. COM (95) 566 final.
9. COM (94) 23 final.
10. Zu Einzelheiten vgl. Jörg Monar, Democratic Control of Justice and Home Affairs, in: Roland Bieber und Jörg Monar (Hrsg.), Justice and Home Affairs in the European Union, Brüssel 1995, S. 243–257.
11. Vgl. Paragraph 49 des Berichts der Reflexionsgruppe, SN 520/95 (Reflex 21).

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa – auch für die OSZE?

Kurt Schelter*

Europa als einheitlicher kriminalgeographischer Raum

Im Bereich der Inneren Sicherheit hat sich in den letzten Jahren in Europa ein erheblicher Wandel vollzogen. Waren in Westeuropa in bezug auf die Organisierte Kriminalität und insbesondere die Rauschgiftkriminalität in den achtziger Jahren Auswirkungen aus Osteuropa kaum feststellbar, so ist seit den neunziger Jahren, nachdem sich der Eiserne Vorhang gehoben hat, eine neue Betrachtungsweise notwendig. Europa ist seitdem ein einheitlicher kriminalgeographischer Raum.[1] Das bedeutet, daß osteuropäische Kriminalität als Phänomen in Westeuropa genauso präsent ist, wie auch westdeutsche Organisierte Kriminalität sich im Osten „neue Märkte" neben einer dort ansteigenden lokalen und regionalen Kriminalität sucht. Hierin kann insbesondere für die noch jungen Demokratien, deren Staatsorganisation sich im Bereich der Strafverfolgungsorgane in einer Umbruchphase befindet, eine erhebliche Gefährdung bestehen.[2]

Die Bundesrepublik Deutschland hat in Zusammenarbeit mit ihren westlichen Partnern bereits frühzeitig versucht, diesem neuen Phänomen entgegenzuwirken. So wurde im Bereich der deutschen polizeilichen Ausstattungs- und Ausrüstungshilfe die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) zu einem Schwerpunkt gemacht.[3] Eine Vielzahl bilateraler Abkommen mit den Staaten Osteuropas zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurde abgeschlossen.[4] Darüber hinaus fand während der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union im 2. Halbjahr 1994 erstmals eine gemeinsame Sitzung aller für die Innere Sicherheit zuständigen Minister der Europäischen Union und den MOE-Staaten statt. Die dort beschlossene „Berliner Erklärung" vom September 1994 sieht eine verstärkte Zusammenarbeit in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vor.

Damit sind nur einige Ansatzpunkte für eine umfassende Kooperations- und Bekämpfungsstrategie in Europa beschrieben. Das Thema „Innere Sicherheit" muß aber aufgrund des einheitlichen kriminalgeographischen Raumes Europa innerhalb der bestehenden Kooperationsmechanismen und -gremien mit höchster Priorität behandelt werden. Die bisherigen Ansätze für eine Zusammenarbeit in Europa im Bereich der Inneren Sicherheit haben sich aus den unterschiedlichsten Gründen als noch nicht ausreichend erwiesen. Die von der internationalen Organisierten Kriminalität ausgehende Bedrohung erfordert die Ausschöpfung aller Kooperationsformen, damit durch verbesserte Koordinierung eine gemeinsame erfolgreiche Bekämpfung dieses Phänomens erreicht werden kann. Neben der Kooperation in der Europäischen Union, im Kreis der Schengen-Staaten und im Europarat hat sich die OSZE die Wahrung des Friedens in Europa zum Ziel gesetzt, wobei insbesondere durch Konfliktverhütungsstrategien ein sicheres Zusammenleben in Europa ermöglicht werden soll. Die Sicherheit in Europa wird heute nicht durch Konflikte zwischen Staaten, sondern durch international organisierte Kriminalität bedroht. Unterminiert die internationale Kriminalität staatliche Strukturen oder wird sie zu einem bestimmenden Gesellschafts- und Wirtschafts-

faktor, beeinflußt und gefährdet dies auch die Sicherheit der anderen europäischen Staaten? Welche Antwort geben wir darauf? Ist dies nicht auch eine Herausforderung für die OSZE?

Bisherige Kooperationsansätze

Sowohl in der Europäischen Union, dem Europarat, den Übereinkommen von Schengen als auch weiteren internationalen Abkommen und Zusammenarbeitsformen bestehen Ansätze hinsichtlich einer Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit.

Europäische Union: Für eine Zusammenarbeit in dem Bereich Innere Sicherheit in Europa bietet der Vertrag über die Europäische Union vom November 1993 unterschiedliche Mechanismen, die auf die zunehmende Erweiterung sowohl der Gemeinschaftszuständigkeiten als auch der Zusammenarbeitsformen zurückgehen. Im Rahmen der durch den EU-Vertrag neugeschaffenen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Inneres und Justiz, der sogenannten „3. Säule" des EU-Vertrages, ist eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei allen schwerwiegenden Formen der internationalen Kriminalität vorgesehen.[5] Auf diesem Sektor sind, anders als im EG-Vertrag („1. Säule" des EU-Vertrages) wegen der fehlenden Völkerrechtsfähigkeit Abkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten nicht möglich. Die Mitgliedstaaten können in der „3. Säule" in der Außenvertretung der Europäischen Union lediglich Gemeinsame Standpunkte beschließen.[6] Von dieser Möglichkeit wurde insbesondere auch wegen der Schwerfälligkeit dieses Instruments bis jetzt nur in sehr beschränktem Umfang Gebrauch gemacht. Daneben wurden erste Maßnahmen für eine verbesserte Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den MOE-Staaten durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Kopenhagen im Jahr 1993 im Rahmen des sogenannten „strukturierten Dialogs" sowie der „Berliner Erklärung" der EU-Staaten und der MOE-Staaten zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom September 1994 eingeleitet. In diese Strukturen sind aber weder Rußland[7] noch der transatlantische Dialog zwischen der Europäischen Union und den USA[8] und Kanada eingebunden.

In die Assoziierungsabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit den MOE-Staaten („Europa-Abkommen") wurden lediglich die präventive Drogenbekämpfung und die Geldwäsche aufgenommen. Obwohl es sich bei den Europa-Abkommen um sogenannte „gemischte Abkommen" zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Drittstaat andererseits handelt, wurden die Materien aus den Artikeln K ff. EUV nicht zum Inhalt dieser Abkommen gemacht. Eine notwendige umfassende Kooperation zwischen den Staaten Ost- und Westeuropas im Bereich der Inneren Sicherheit läßt sich daher auf der Grundlage dieser nur fragmentarischen Ansätze im Bereich der Europäischen Union derzeit nicht verwirklichen.[9] Für den Bereich der 3. Säule besteht zusätzlich die Schwierigkeit, daß diese noch relativ neuen Gegenstände der Zusammenarbeit im Vertrag der Europäischen Union in ihrer Wirksamkeit durch bestehende Auslegungsunterschiede der Art. K ff. EUV zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden.

Europarat: Die Zusammenarbeit der derzeit 39 Mitgliedstaaten[10] des Europarates im Bereich der Inneren Sicherheit beschränkt sich im wesentlichen auf die strafrechtliche Seite der Ver-

brechensbekämpfung durch die Ausarbeitung von Konventionen und Vertragswerken wie beispielsweise zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Organisierten Kriminalität und des Drogenmißbrauchs (Pompidou-Gruppe). Damit ist zwar ein weiter Bereich der Inneren Sicherheit thematisch bereits abgedeckt, aber im Vergleich zur OSZE sind so wichtige Partner wie Rußland sowie die USA und Kanada nicht Mitglieder. Außerdem erscheint der institutionelle Aufbau des Europarates als nicht hinreichend flexibel für die erforderliche Abstimmungs- und Koordinierungsarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in Europa.

Übereinkommen von Schengen: Mit den Schengener Übereinkommen aus den Jahren 1985 und 1990 sollen die Sicherheitsdefizite, die durch den Wegfall der Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr entstehen könnten, vermieden werden.[11] Der ursprünglich nur Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten umfassenden Initiative sind bis heute alle EU-Mitgliedstaaten außer den nordischen Staaten, Großbritannien und Irland beigetreten. Diese Übereinkommen stellen ein intergouvernementales Instrument der am Grenzabbau beteiligten Staaten dar. Der Beitritt ist nur EU-Mitgliedstaaten möglich. Weder das Übereinkommen von Schengen noch das Durchführungsübereinkommen[12] sehen institutionalisierte Außenbeziehungen mit Drittstaaten vor. Für Norwegen und Island wird derzeit eine Assoziierung zum Schengener Durchführungsübereinkommen verhandelt. Aber dies findet seine besondere Rechtfertigung in der Zugehörigkeit dieser Länder zur Nordischen Paßunion und steht im Zusammenhang mit den beabsichtigten Beitritten von Dänemark, Schweden und Finnland.

Internationale Abkommen und Zusammenarbeitsformen: Sowohl bei den Vereinten Nationen als auch im Rahmen der jährlichen Beratungen des Weltwirtschaftsgipfels (G 7) wurden Expertengruppen zur Verbrechensverhütung bzw. Lückenanalyse bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität eingerichtet. Im Bereich der Rauschgiftbekämpfung gibt es eine Abstimmung der EU-Staaten, Norwegens, der USA, Kanadas, Australiens und Japans im Rahmen der sogenannten Dublin-Gruppe zu Fragen der Bekämpfung des illegalen Drogenmißbrauchs. Dabei geht es auch um die Schaffung von Konsultationsforen in bestimmten Regionen zur Einrichtung eines Dialogs mit den Regierungen vor Ort. Daneben wird für den Bereich der Koordinierung der Ausstattungs- und Ausbildungshilfe in Mittel- und Osteuropa eine Task Force der wichtigsten Geber (Europäische Union, USA, Kanada) eingerichtet, die organisatorisch dem Suchtstoffkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) in Wien zugeordnet ist.

Die Darstellung der europäischen und internationalen Gremien, die sich mit dem Phänomen der grenzüberschreitenden Organisierten Kriminalität befassen, zeigt, daß ein auf die Bedrohungslage Europas zugeschnittenes Forum im Bereich der organisierten internationalen Kriminalität derzeit nicht besteht. Die bestehenden Gremien sind entweder noch nicht in der Lage, den notwendigen Abstimmungsprozeß zu leisten („3. Säule" der Europäischen Union) oder eine solche ist vertraglich gar nicht vorgesehen (Schengen). Auch lassen thematische Beschränkungen (Dublin-Gruppe, UNDCP) und die Teilnehmerstruktur (G 7, Dublin-Gruppe, Europarat) einen notwendigen umfassenden europäischen Ansatz unter Einbeziehung der USA, Kanadas und Rußlands nicht zu. Es stellt sich daher die Frage, ob es nicht eine Organisation im europäischen Rahmen gibt, die aufgrund ihrer mitgliedschaftlichen

Struktur bereits einem europäischen Ansatz unter Einbeziehung der USA, Kanadas und Rußlands Rechnung tragen kann und eine funktionierende, eingespielte Organisationsstruktur besitzt. Im folgenden soll untersucht werden, ob die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sich als Gremium für die Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit in Europa eignet.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die Innere Sicherheit

Die frühere Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)[13] war zu Beginn der Aufnahme ihrer Tätigkeit auf die Überwindung des Ost-West-Konfliktes gerichtet. Mit der Unterzeichnung der Schlußakte der KSZE im Anschluß an das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs in Helsinki am 1. August 1975 wurde der weitere Prozeß der Entspannung, Annäherung und Zusammenarbeit zwischen West und Ost eingeleitet. Diese Schlußakte ist zwar kein völkerrechtlicher Vertrag, hat jedoch mit ihrem Regelwerk politischer Verpflichtungen Maßstäbe für den weiteren Prozeß der Entspannung in den folgenden Jahrzehnten gesetzt.

Mit der Charta von Paris aus dem Jahre 1990[14] ist die KSZE in einen neuen Abschnitt eingetreten. In ihrem deklaratorischen Teil bekennen sich die Teilnehmerstaaten zu Menschenrechten, Demokratie und zum Rechtsstaat, zur wirtschaftlichen Freiheit und sozialen Gerechtigkeit, zur Einheit Europas, zur Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Kultur.[15] Anders als in den Jahren zuvor maßen alle Teilnehmerstaaten diesen Begriffen das gleiche Verständnis bei. Die KSZE wurde nun zu einer Gemeinschaft von Staaten mit gleicher Wertordnung. Die Charta von Paris hatte darüber hinaus mit einer Reihe von Beschlüssen den ersten Schritt zur Überleitung der KSZE von einer Konferenz hin zu einer operativen, handlungsfähigen Institution eingeleitet. So wurde beschlossen: ein Gipfeltreffen alle zwei Jahre, ein Rat der KSZE, bestehend aus den Außenministern der Teilnehmerstaaten, ein Ausschuß Hoher Beamter zur Wahrnehmung der laufenden Geschäfte sowie die Einrichtung eines Sekretariats der KSZE. Als Schlußpunkt dieser Entwicklung sind die Gipfelerklärung und die Beschlüsse der Budapester Konferenz vom Dezember 1994[16] anzusehen. Sie führten zur Umbenennung der KSZE in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) mit derzeit 53 Teilnehmerstaaten[17], in die nun unter anderem auch Wirtschaftsfragen und die Bekämpfung von Rassismus einbezogen worden sind.

Die Beschlüsse der Budapester Konferenz sehen eine Zusammenarbeit der OSZE-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit nicht ausdrücklich vor. Im Wege der Auslegung könnte lediglich Ziffer 6 der Schlußfolgerung von Budapest zur Stärkung der OSZE[18] als Generalklausel die Behandlung des Themas Innere Sicherheit ermöglichen. Danach wird der OSZE auf der Grundlage der Konsensregel die Funktion eines Forums für Konsultation, Entscheidungsfindung und Zusammenarbeit in Europa übertragen. Dies soll aber an dieser Stelle nicht vertieft werden. Daß in den Zuständigkeitskatalog der OSZE der Bereich Innere Sicherheit nicht aufgenommen worden ist, erklärt sich mit der Funktion des Vorläufers, der KSZE, die sich ausschließlich dem Ziel der äußeren Sicherheit und der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes verschrieben hatte. Ist eine derartige Beschränkung im Rahmen der OSZE noch zeitgemäß und sinnvoll? Gerade der rasante Wandel der Staaten Osteuropas hin zu freien Marktwirtschaften eröffnet der international agierenden Organisierten Kriminalität vielfältige Einstiegsmöglichkeiten: In einzelnen osteuropäischen Staaten werden schätzungsweise

20 Prozent des Bruttosozialproduktes im Zusammenhang der Organisierten Kriminalität erwirtschaftet[19], in Rußland stellt die Organisierte Kriminalität – so das dortige Innenministerium – eine Gefahr für die Reformpolitik dar. Auch in den übrigen Staaten Mittel- und Osteuropas ist ein stetiges Anwachsen organisierter krimineller Strukturen auszumachen.

Bei der Analyse der Organisierten Kriminalität spielen die grenzüberschreitenden Organisationsformen eine immer wichtigere Rolle. Sie sind inzwischen gleichsam schon konstitutiv für Organisierte Kriminalität. Straftaten, wie beispielsweise der Rauschgifthandel, der Waffenhandel und die Kfz-Verschiebung kommen ohne internationale Bezüge gar nicht aus. Auch die Schleuserkriminalität hat zwangsläufig eine internationale Dimension. Insgesamt etwa zwei Drittel der vom Bundeskriminalamt analysierten Ermittlungsverfahren aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität waren dementsprechend durch internationale Tatbegehung gekennzeichnet.[20] Das organisierte Verbrechen erzielt weltweit gewaltige Gewinne. Nach Schätzungen sollen es jährlich mehrere 100 Milliarden US-Dollar sein. Für Deutschland hat das Bundeskriminalamt für das Jahr 1994 einen Gesamtschaden in Höhe von 3,5 Milliarden D-Mark ermittelt.[21]

Die kriminellen Gruppierungen kontrollieren neben dem illegalen Rauschgifthandel die Herstellung und Verbreitung von Falschgeld und den illegalen Waffenhandel. Sie beherrschen große Teile der Eigentumskriminalität und der gewerbsmäßigen Hehlerei. Eine immer größere Betätigung erfolgt auf dem Markt der betrügerischen Kapitalanlagen und den anderen gewinnbringenden Formen der Organisierten Wirtschaftskriminalität. Diese Gruppen haben die Chancen erkannt, die sich in den neuen Märkten in Osteuropa bieten. Auch die weltweit erwirtschafteten Gewinne aus kriminellen Handlungen können hier nahezu ohne Kontrolle investiert werden. Die Organisierte Kriminalität schafft sich damit faktisch rechtsfreie Räume. Sie versucht, eine von Staat und Rechtsordnung unabhängige Nebengesellschaft zu etablieren. Dies wird auch deutlich am Beispiel der Durchdringung bestimmter Wirtschaftsbereiche, etwa ganzer Segmente der Gastronomie durch ein System von Schutzgelderpressung. Damit wird ein Milieu geschaffen, in dem staatliche Rechtsbefehle nur noch bedingt gelten. Eine weitere Gefahr, die damit zusammenhängt, ist die verbrecherische Einflußnahme auf Entscheidungsgremien in Staat und Gesellschaft durch Betrug, Korruption, Bedrohung oder Erpressung.

Alle diese Elemente des organisierten Verbrechens zeigen, daß isolierte Maßnahmen der jeweiligen nationalen Strafverfolgungsbehörden, der repressiven Seite, der einzelnen Staaten nicht ausreichen. Vielmehr bedarf es zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens einer europäischen Gesamtstrategie, in der die notwendigen Maßnahmen der Prävention und der Repression zwischen den verantwortlichen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen und Kräften kombiniert und abgestimmt werden. Ein wesentliches Element dieser Gesamtstrategie muß auch die bislang häufig vernachlässigte Prävention in technischer und organisatorischer Hinsicht werden. Mit neuer Technologie, wie der elektronischen Wegfahrsperre und der fälschungssicheren Kreditkarte wurden dazu erste Maßnahmen ergriffen, die aber sicherlich noch nicht abschließend sein können. Insbesondere entfalten derartige Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit erst bei der Einbeziehung aller Staaten in Europa. Als Voraussetzung für derartige Maßnahmen sind der Austausch von Informationen und Lagebildern, eine verbesserte Abstimmung sowie koordinierte Maßnahmen zwischen West- und Osteuropa unter Einbindung der USA, Kanadas und Rußlands unabdingbar. Eine verbesserte Koordinierung würde der Inneren Sicherheit in Europa und letztlich auch der Stabilität im

OSZE-Raum dienen. Die bereits bestehenden Foren sind aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage, diese Funktion zu erfüllen. Die OSZE könnte dagegen als Rahmen für Austausch und Koordinierung der unterschiedlichen Konzepte einen beträchtlichen Mehrwert für die Zusammenarbeit bedeuten, ohne daß die Arbeit der bereits bestehenden Gremien dupliziert werden würde.

Einbeziehung des Bereichs Innere Sicherheit in die OSZE-Kooperation

Mit der Einbeziehung des Bereichs Innere Sicherheit in die OSZE würde die bereits eingeleitete Neuorientierung dieses Kooperationsrahmens in Europa weiter vervollständigt.[22] Die neue Zuständigkeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden internationalen Kriminalität entspräche aufgrund der damit verbundenen Gefährdung für die jungen Demokratien und der möglichen Bedrohung für die äußere Sicherheit der Zielsetzung der OSZE. Der bestehende rechtsunverbindliche Charakter der OSZE würde durch eine derartige Aufgabenerweiterung nicht verändert. Auch der Status der OSZE als regionale Abmachung zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit gemäß Artikel 52 VN-Charta[23] würde durch die Einbeziehung der Inneren Sicherheit nicht tangiert, da Artikel 52 VN-Charta hierzu keine Aussagen trifft und durch seine Formulierung weitere Zuständigkeiten nicht ausschließt.[24]

Die Einbeziehung des Bereichs der Inneren Sicherheit in die OSZE allein aufgrund der Auslegung der Generalklausel der Ziff. 6 der Schlußfolgerungen von Budapest wird nicht möglich sein, denn aus der nachfolgenden Aufzählung bestimmter Themenbereiche folgt, daß sich die Teilnehmerstaaten bei derartigen Zuständigkeitserweiterungen eine einstimmige Entscheidung vorbehalten haben. Dies belegen beispielsweise die Bereiche Wirtschaftsfragen und die Bekämpfung von Rassismus, die erst durch Beschluß aller Teilnehmerstaaten Teil des Zuständigkeitskatalogs der Schlußfolgerungen von Budapest wurden. Aus diesem Grund könnte der Bereich Innere Sicherheit nur durch die Erweiterung der Schlußfolgerungen von Budapest (Dezember 1994), beispielsweise anläßlich des nächsten Treffens der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1996, in den Zuständigkeitskatalog der OSZE aufgenommen werden.[25]

Aus einer derartigen Einbeziehung ergäben sich keine wesentlichen organisatorischen Änderungen der Arbeitsabläufe in der OSZE. So könnte sowohl der Ständige als auch der Hohe Rat, das heißt die politischen Direktoren, eine Kontinuität in den Beratungen sicherstellen. Für den Ministerrat wäre ein jährliches Treffen der Innenminister vorzusehen, das in das alle zwei Jahre stattfindende OSZE-Gipfeltreffen (Staats- und Regierungschefs) münden würde. Die notwendigen Sekretariatsaufgaben nähme wie bisher das OSZE-Sekretariat in Wien wahr. Aufgrund der räumlichen Nähe könnte auch eine enge Kooperation mit der Task Force zur Koordinierung der Ausstattungshilfe in Osteuropa bei dem UNDCP erfolgen.

Ausblick

Die Bedrohung der jungen Demokratien im östlichen Mitteleuropa und Osteuropa durch die Organisierte Kriminalität wird sich durch die zunehmende wirtschaftliche Ausrichtung und Demokratisierung, das heißt die Schaffung von Freiräumen, eher vergrößern. Zwar wird das Thema der Bekämpfung der internationalen grenzüberschreitenden Kriminalität in vielen

Foren behandelt, doch haben die UN-Konferenzen zur Verbrechensbekämpfung in Kairo und in Neapel gezeigt, daß regionale Strukturierungen notwendig sind. Nur so können bestimmte Themenbereiche auf die regionalen Besonderheiten zugeschnitten werden. Die OSZE bietet sich als Forum für diesen wichtigen Dialog in Europa an. Aufgrund ihrer Strukturen (Ministertreffen, Sekretariat) wäre sie in der Lage, auch den organisatorischen Rahmen zu stellen. Die Herausforderungen im Bereich der Inneren Sicherheit bedürfen einer schnellen Antwort auch im kontinentalen Rahmen. Die OSZE ist in der Lage, diese Herausforderung aufzugreifen und den Sicherheitsorganen Hilfestellungen zu geben. Diese Chance sollte nicht ungenutzt bleiben.

Anmerkungen

* Ich danke Herrn Michael Niemeier für die Aufbereitung des Themas.

1. Von den 789 im Jahre 1994 in der Bundesrepublik Deutschland anhängigen Ermittlungsverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität mit fast 10 000 Tatverdächtigen und über 97 000 Einzelstraftaten waren zwei Drittel durch internationale Tatbegehung gekennzeichnet (Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1994, Bundeskriminalamt, Wiesbaden).

2. Nach dem BKA-Lagebericht für das Jahr 1994 (vgl. Anm. 1) besteht die Gefahr der Organisierten Kriminalität in der systematischen Ausnutzung der Gestaltungsvielfalt und Flexibilität der Wirtschafts- und Rechtssysteme. Legale Geschäftsstrukturen böten vielfach eine ideale Basis für illegale Geschäfte. Die häufig schwer durchschaubaren Finanzwege würden gleichzeitig zur Verschleierung der Straftaten genutzt.

3. Im Zeitraum 1992–1994 waren für die weltweite deutsche polizeiliche Ausstattungshilfe Mittel von insgesamt 66,0 Mio. DM vorgesehen, von denen 30,3 Mio. DM in die Staaten Mittel- und Osteuropas geflossen sind. Für den Zeitraum 1995–1998 sind von insgesamt 65 Mio. DM 42 Mio. DM für die MOE-Staaten vorgesehen.

4. Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und Rauschgiftkriminalität bestehen mit Bulgarien (BGBl. 1994 II S. 1025), der Tschechischen und Slowakischen Republik (BGBl. 1993 II S. 37), Polen (BGBl. 1992 II S. 950) und Ungarn (BGBl. 1993 II S. 743). Unterzeichnet sind entsprechende Abkommen mit Belarus (Weißrußland), Estland, Kasachstan, Lettland, Ukraine und Usbekistan.

5. Art. K.1 Nr. 9 EUV, näher zu den Art. K ff. EUV vgl. Klaus-Peter Nanz, Der „3. Pfeiler der Europäischen Union": Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: integration 3 (1992), S. 126–140.

6. Vgl. Artikel K.5 EUV: „Die Mitgliedstaaten vertreten in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen sie vertreten sind, die im Rahmen dieses Titels festgelegten gemeinsamen Standpunkte."

7. In der Kooperation mit Rußland bestehen im Bereich der Inneren Sicherheit nur bilaterale Absprachen und Abkommen, so zum Beispiel das deutsch-russische Memorandum zum Kampf gegen den internationalen Nuklearschmuggel vom 22. August 1994. Das Abkommen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wird derzeit noch verhandelt.

8. Zur Stärkung der Partnerschaft zwischen den USA und der Europäischen Union sowie ihrer Mitgliedstaaten wurde in einer Erklärung vom 23. November 1990 (Transatlantischer Dialog) eine Unterrichtung und Konsultation in allen wichtigen Fragen von gemeinsamem Interesse vereinbart. Anläßlich des Gipfeltreffens im Juli 1994 in Berlin wurde unter anderem eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens und Drogenhandels eingerichtet.

9. Soweit die Assoziierungsabkommen mit den MOE-Staaten ratifiziert worden sind, liegt der Schwerpunkt bei der Umsetzung derzeit bei der wirtschaftlichen Neustrukturierung dieser Staaten.
10. Alle EU-Staaten, die nordischen Staaten und die MOE-Staaten (außer Bosnien-Herzegowina, Kroatien und die transkaukasischen Republiken).
11. Ausführlich zu den Schengener Übereinkommen: Klaus-Peter Nanz, Schengener Übereinkommen und Personenfreizügigkeit, in: ZAR 3 (1994), S. 99 ff.
12. Schengener Übereinkommen vom 14. Juni 1985 (GMBl. 1986 S. 79), Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (BGBl. 1993 II S. 1010).
13. Vgl. zur Gründung der KSZE: Otto Kimmich, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Menschenrechte, in: Archiv des Völkerrechts Band, Bd. 17, S. 274 ff.
14. Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990, Text in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), 20 Jahre KSZE, 2. Aufl., 1993, S. 171–179.
15. Die Bundesregierung hatte sich darüber hinaus für eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit der KSZE in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie Umwelt ausgesprochen (vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 37 [20. März 1990] S. 285, 288 zur KSZE-Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa am 19. März 1990 in Bonn).
16. Veröffentlicht im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 120 (23. Dezember 1994) S. 1097–1115.
17. Alle europäischen Staaten (außer Andorra, Mazedonien, Ex-Jugoslawien) sowie USA, Kanada und alle Nachfolgestaaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion.
18. A. a. O. (Anm. 16) S. 1100 unter I.
19. Wolfgang Heckenberger, Organisierte Kriminalität – Ein Blick in die Welt, in: Kriminalistik 4 (1995), S. 234–239.
20. A. a. O. (Anm. 1)
21. A. a. O. (Anm. 1)
22. So werden bereits jetzt die Bereiche gemeinsame Terrorismusbekämpfung, Verhütung und Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit sowie die Zusammenarbeit auf den Gebieten Migration, Flüchtlinge und Vertriebene behandelt. Vgl. die Schlußerklärung des 5. Treffens des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 21 (13. März 1996), S. 221–225.
23. Vgl. näher dazu: Herbert Honschwitz, OSZE zuerst, Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, in: Vereinte Nationen 2 (1995), S. 49 ff. mit Hinweis auf den Beschluß der KSZE beim Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 1993, dagegen Hartmut Körbs, Ist die OSZE eine regionale Abmachung oder Einrichtung im Sinne des Kapitel VII der UN-Charta?, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 33, 1995, S. 459 ff.
24. Vgl. im übrigen die weiteren über Artikel 52 VN-Charta hinausgehende Zuständigkeiten bei der OAS, OAU, der Arabischen Liga und der Asean-Staaten: Förderung des Wirtschaftswachstums, kulturelle Entwicklung, Förderung der Wissenschaft, Entwicklungsbank, Ausschuß für Rechtsfragen. Vgl. im einzelnen Waldemar Hummer/Michael Schweitzer zu Art. 52 Rn. 64 ff. in Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München, 1991.
25. Eine neue Ziffer 12a in den Schlußfolgerungen von Budapest könnten wie folgt lauten: *„Die Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten in allen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung fördern, insbesondere bei der grenzüberschreitenden internationalen Kriminalität."*

Mittel- und Osteuropa zwischen Assoziierung und Beitritt – europäische Analysen

Richard E. Baldwin, Towards an Integrated Europe, Centre for Economic Policy Research, London 1994.

Françoise de La Serre, Christian Lequesne, Jacques Rupnik, L'Union européenne: ouverture à l'Est?, Paris 1994.

Barbara Lippert, Heinrich Schneider (eds.), Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States, Europa Union Verlag, Europäische Schriften 74, Bonn 1995.

Nach dem Ende der kommunistischen/sowjetischen Herrschaft in Mittel- und Osteuropa hat sich die politische Dynamik in Richtung auf eine Osterweiterung der Europäischen Union zumindest bis 1995 kontinuierlich verstärkt. Die damals siegreichen demokratischen Oppositionseliten haben von Anfang an den Wunsch nach europäischer Integration betont. Die Union selbst hat darauf mit der Assoziierung der jungen Demokratien und mit zunehmend bindenderen Zusagen für einen Beitritt reagiert. Im Zuge der sich intensivierenden Debatte entstand eine Fülle von Studien über die Interessen, den Prozeß und die voraussichtlichen Folgen einer EU-Osterweiterung. Die meisten größeren Studien entstanden in Westeuropa, vor allem in Deutschland. Sie beschäftigen sich überwiegend mit dem Problem aus der Sicht der Europäischen Union, auch wenn in vielen Veröffentlichungen Autoren aus den Beitrittsländern zu Wort kommen.

Die hier besprochenen drei Bücher stammen aus den Jahren 1994 und 1995. Sie repräsentieren unterschiedliche Länderperspektiven (Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland), unterschiedliche Konzepte (Monographie, Autorenkollektiv, Sammelband) und unterschiedliche disziplinäre Schwerpunkte (Ökonomie, Politik in historischer Perspektive, Politik in praktischer Perspektive). Viele der Schwächen und Stärken der einzelnen Bände verdanken sich diesen Grundmerkmalen. Die Kombination von Merkmalen ist dabei nicht unbedingt typisch. Es gibt auch französische Sammelbände mit ökonomischem Akzent (zum Beispiel die Sondernummer von Economie Internationale. La Revue du CEPII über Transition et Elargissement von 1995) oder englische politische Analysen (beispielsweise John Pinder's „The European Community and Eastern Europe " von 1991). Trotzdem spiegeln die drei Bücher eine gewisse Tradition und Interessenlage wider. Baldwin analysiert mit gnadenloser Nüchternheit die ökonomischen Bedingungen und Folgen der Osterweiterung und leitet daraus eine freihändlerische Übergangslösung ab, die sicher der britischen Haltung entgegenkommt. Die Franzosen sorgen sich mehr um die Identität und die politische Gestaltung Europas, während die Deutschen versuchen, allen Aspekten Rechnung zu tragen, die Partner im Osten einzubeziehen und konstruktiv die Erweiterung vorzubereiten.

Assoziierung der Assoziierungsabkommen

Das Buch des Wirtschaftsprofessors Richard Baldwin gliedert sich nach einem zehnseitigen Executive Summary in drei Großabschnitte: Vorüberlegungen („Preliminaries"), das Problem und einige Lösungen. Die Vorüberlegungen umfassen zehn magere Seiten über die Vorgeschichte, die sich aber nur mit der westeuropäischen Marktintegration befassen und sich dadurch markant von den detaillierten politischen Darstellungen von La Serre und Lippert in den beiden anderen Büchern unterscheiden. Es folgt eine Darstellung ökonomischer Theorien der Integration und ein Überblick über ökonometrische Schätzungen zu den zu erwartenden Handelswirkungen zwischen Europäischer Union und Mittel- und Osteuropa.

Im zweiten Hauptteil schildert Baldwin das, was er als „das Problem" bezeichnet: die Struktur des handelspolitischen Rahmens zwischen Europäischer Union, bzw. Westeuropa, und Mittel- und Osteuropa. Seine Beschreibung des gegenwärtigen (Stand 1993/4) Systems bleibt dabei sehr schematisch. Die EFTA-Erweiterung ist natürlich auch noch nicht berücksichtigt, aber auch Ansätze zur regionalen Kooperation in Mittel-

und Osteuropa werden nicht konkret dargestellt. Das eigentliche Problem ist für Baldwin der handelspolitische Bilateralismus der Europäischen Union, das „Naben- und Speichen-System" („Huband Spoke System"), der die Europäische Union und ihre diversen Nachbarn mit unterschiedlichen Liberalisierungsvereinbarungen verbindet, statt eine große Freihandelszone zu schaffen.

Im dritten Hauptteil analysiert Baldwin drei Lösungsoptionen: die klassische Erweiterung, rascher Rabatt-Beitritt und eine Assoziierung der Assoziierungsabkommen (AAA). Baldwins Herz hängt offensichtlich am letzten Vorschlag. Der Osterweiterung selbst gibt er keine rasche Realisierungschance. Hohe politische und budgetäre Kosten machen sie extrem schwierig. Erst nach langen Aufholfristen kann die Europäische Union mit günstigeren wirtschaftlichen Bedingungen für eine Aufnahme rechnen. Ein Rabattbeitritt schlösse die Neumitglieder von wichtigen Rechten und Pflichten der Vollmitgliedschaft für lange Übergangszeiten aus, würde aber die Homogenität der Union gefährden. Statt dessen schlägt er eine große Freihandelszone vor, die eventuell in eine Zollunion münden könnte und den Bilateralismus beenden soll. Weiter soll eine Zwischenstufe zwischen Assoziierung und Vollmitgliedschaft in Gestalt einer „Organisation für Europäische Integration" (OEI) entstehen, die dem Europäischen Wirtschaftsraum ähnelt. Sie würde einen großen Binnenmarkt darstellen, in dem zunehmend relevante Politiken (etwa Steuerpolitik) harmonisiert werden.

Die größte Schwäche der Baldwinschen Analyse liegt in ihrer handelspolitischen Schwerpunktsetzung. Andere Aspekte wie Investitionen, Migration und institutionelle Aspekte werden immerhin noch berücksichtigt, wenn auch deutlich schwächer. Es fehlt weitgehend die politische und gesellschaftliche Dimension des Integrationsprozesses. Mit ihr geht aber der Analyse ein erhebliches Stück Realitätsbezug verloren. Wären die Dinge so klar und einfach, wie sie Baldwin darstellt – und in der Fähigkeit, dies zu tun, liegt sein großer Vorzug –, so hätte die Europäische Union den Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa wohl nie die Aufnahme angeboten.

Assoziierung in historischer Perspektive

Sie hat es aber – sonst hätte Baldwin wohl auch sein Buch nicht geschrieben. Wer jedoch die Logik des politischen Prozesses verstehen will, wendet sich daher besser den beiden anderen Büchern zu. Das französische ist dabei das „politischere". Verfaßt haben es Françoise de La Serre, Christian Lequesne und Jacques Rupnik, drei Experten über europäische Integration bzw. Mitteleuropa des Zentrums für Internationale Studien und Forschung (CERI) der französischen Nationalstiftung für Politische Wissenschaften.

Einer kurzen Einführung folgen drei Einzelbeiträge der drei Autoren sowie ein gemeinsamer Abschnitt. Der erste Beitrag von de La Serre mit dem Titel „Auf der Suche nach einer Ostpolitik" zeichnet die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Osteuropa seit 1957 nach, wobei der Schwerpunkt auf den letzten zehn Jahren liegt. Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß für die Autorin der Wendepunkt von der durch Ideologie und Kaltem Krieg bedingten Trennung zur Öffnung nicht im Jahre 1989/90 liegt, sondern im Jahr 1988. In diesem Jahr schloß die Europäische Gemeinschaft nach mehrjährigen Verhandlungen eine gemeinsame Erklärung mit dem RGW, der alsbald Verträge mit einzelnen MOE-Ländern folgten, ohne daß dort schon entscheidende Schritte zum Systemwechsel erfolgt wären (beispielsweise das Handels- und Kooperationsabkommen mit der CSFR von 1989).

Den deutschen Leser interessiert sicher auch das kurze Kapitel über die Auswirkungen der deutschen Vereinigung, die für andere EU-Mitgliedstaaten einer ersten Osterweiterung, gewissermaßen einer Aufnahme der DDR in die Europäische Union, ähnelte. Leider beschränkt die Autorin sich auf die Darstellung und Analyse der „großen" politischen Konsequenzen wie der neuen Rolle Deutschlands etc. Sie verschenkt damit die Gelegenheit, jene Fragen zu analysieren, die bei der künftigen Osterweiterung eine zentrale Rolle spielen wie etwa die Folgen für die Verteilung der Mittel aus den Strukturfonds oder für die Stimmengewichtung in den EU-Gremien.

Im zweiten Aufsatz behandelt Lequesne Handel und Hilfe. Seine Gliederung folgt teils der histo-

rischen Abfolge, teils sektoralen Kriterien. Der Handel ist das Thema zweier Abschnitte, des ersten, der die Periode vor Abschluß der Assoziierungsabkommen behandelt, und des dritten über die Assoziierung. Der Hilfe widmet Lequesne den zweiten Abschnitt über PHARE und den vierten über die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD). Auffällig ist die weitgehende Vernachlässigung der bilateralen Hilfe und der Europäischen Investitionsbank (EIB). Rupniks Behandlung der europäischen Politik gegenüber Jugoslawien gibt eine differenzierte Darstellung der Interessen und Politik der einzelnen Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union. Der Wert des Beitrags ist aber wesentlich historisch angesichts der weitreichenden Entwicklungen seit 1995. Die gemeinsame Analyse aller drei Autoren reicht von der Darstellung der Ungeduld der Beitrittskandidaten über die Zweideutigkeiten der EU-Position, der Dialektik von Erweiterung und Vertiefung bis zur Frage der Ostgrenzen Europas. Allerdings beschränken sie sich auf die Entfaltung der Probleme und darauf, mehr Phantasie und Reflexion für neue Lösungen zu fordern. Ein Ansatzpunkt für weitere Überlegungen könnte die Analyse der gegenwärtigen Praxis sein. Ihr widmet sich der Sammelband des Instituts für Europäische Politik, herausgegeben von der stellvertretenden Direktorin Barbara Lippert und dem in Wien und Aachen lehrenden Politikwissenschaftler Professor Heinrich Schneider.

Assoziierung als Prozeß

In einer erfreulich klaren Einleitung präsentieren die Herausgeber die Fragestellung und wesentlichen Ergebnisse des Sammelbandes mit seinen 21 Beiträgen. Der Band soll klären, inwieweit die Europäische Union mit ihrer Assoziationspolitik als Modernisierungs- und Stabilitätsanker gewirkt hat und wie sich die vier Beitrittskandidaten Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei reformiert, also modernisiert und stabilisiert, haben. Darüber hinaus geht es dann um die Perspektiven dieses wechselseitigen Prozesses.

Der Sammelband gliedert sich in fünf Hauptabschnitte, die nacheinander den allgemeinen Kontext, die außenpolitische Entwicklung in den Visegrádländern, den Verhandlungsprozeß der Assoziationsabkommen, ihre Umsetzung und die Perspektiven behandeln. Während die beiden Rahmenthemen (Kontext und Perspektiven) von deutschen Europaexperten analysiert werden, kommen in den drei Zentralabschnitten Experten der vier betroffenen Länder zu Wort.

Barbara Lipperts Geschichte der EU-Ostpolitik ist instruktiv, aber ohne große Bedeutung für das Thema des Buches („There is no legacy of the past which overshadows the present", wie sie auf S. 68 selbst schreibt). Heinrich Schneiders etwas barock betitelter Überblick über die gesamteuropäische Szene schildert die wesentlichen politischen und ökonomischen Entwicklungen, krankt aber etwas am gestelzten Übersetzungsenglisch (beispielsweise „security policy related link-up" auf S. 79, das bei tentativer Rückübersetzung („sicherheitspolitische Anbindung"?) ins Deutsche an Klarheit gewinnt – eine schwierige Übung für den englischen Leser. Inhaltlich erscheint als größte Lücke die EFTA-Erweiterung der Europäischen Union als wichtiger Parameter ihrer Interessenlage und Handlungsfähigkeit gegenüber den Visegrádländern.

Bela Koloszi's Aufsatz über die ungarische Außenpolitik ist so diplomatisch zurückhaltend, daß er sogar darauf verzichtet, die Slowakei und Rumänien namentlich zu erwähnen. Wo der Ungar vor lauter gutem Willen die Probleme verdrängt, sehen sich die polnischen Autoren Wojciech Lamentowicz und Janusz Stefanowicz in einer Welt von Problemen, die Polens Willen weitgehend vorbestimmen. Entsprechend intensiv setzen sie sich mit Szenarien für die Entwicklung ihrer Umgebung auseinander. Vladimir Handls Darstellung der tschechischen Politik ist dagegen faktenreich, ausgewogen, klar und problembewußt. Auch der slowakische Beitrag von Darina Malova erlaubt eine gute Einschätzung der eher schwierigen slowakischen innenpolitischen Einflüsse auf die Außenpolitik. Die zitierten Meinungsumfragen enthüllen dabei Schwankungen, die ihren Stellenwert zweifelhaft erscheinen lassen. Den Abschluß dieses Abschnitts bildet Andras Inotais kritische Analyse der mitteleuropäischen Freihandelszone CEFTA. Inotai sieht mehr Konkurrenz als Kooperation zwi-

schen den Visegrádländern, deren größte Gemeinsamkeit die gemeinsame Abhängigkeit von der Europäischen Union ist.

Der Teil über die Verhandlungen der Assoziierungsabkommen spiegelt ähnliche nationale Charakteristika wider. Der ungarische Beitrag von Margit Racz ist weitgehend geglättet. Der Pole Jan Mulewicz unterstreicht die Konflikte. Sein Beitrag zeichnet sich aber durch eine klare Gliederung aus. Karel Jezek schildert den Verlauf und die Strukturen der Gespräche mit der – damals noch gemeinsamen – tschechisch-slowakischen Seite. Seine detailreiche Darstellung konzentriert sich stark auf die wirtschaftspolitische Ebene und auf die Zielvorgaben der Prager Regierung. Die EU-Seite der Verhandlungen findet eine übersichtliche und differenzierte Erörterung in Barbara Lipperts Beitrag, der auf alle wichtigen politischen und wirtschaftlichen Interessen und Wendungen der Mitgliedsstaaten und der Union eingeht.

Der Teil zur Implementierung beginnt mit der europäischen Seite. Der Aufsatz von Elfriede Regelsberger zum Politikdialog krankt nach einer guten systematisch-historischen Einführung etwas daran, daß noch zu wenig konkrete Erfahrungen für eine fundierte Beurteilung vorliegen. Die gleichen Schwierigkeiten machen aus Karel Jezeks detaillierter Liste multilateraler Verhandlungen einen eher knappen und kurzen Artikel. Ähnliches gilt für Tibor Kiss' Beitrag aus ungarischer Sicht, der allerdings interessante Einsichten in die Divergenzen unter den mittel- und osteuropäischen Ländern bringt. Ertragreicher als die drei Aufsätze zum Politikdialog sind die Abschnitte über die Reformfortschritte der assoziierten Länder. Leider beschränkt sich der polnische Autor Janusz Stefanowicz auf ein enges juristisches Abklopfen der Anpassung des polnischen Rechts an die Vorgaben des Abkommens. Andras Inotai gibt eine überzeugende und teilweise beunruhigende Analyse der Handelswirkungen für Ungarn mit teils überraschenden (Rückgang der Stahlexporte) und teils zu erwartenden Ergebnissen (Anstieg der Kleidungsexporte im Zuge der Lohnveredelung). Zurecht weist Inotai allerdings darauf hin, daß es überzogen wäre, die Assoziationsabkommen für die Handelsentwicklung allein verantwortlich zu machen. Vladislav Cihlár und Jan Hrich berichten über die Fortschritte in Tschechien, Pavol Ondrcka über die Slowakei, wobei er sich aber auf die wirtschaftlichen Aspekte beschränkt.

Die beiden letzten Aufsätze von Heinrich Schneider und Wolfgang Wessels behandeln die politisch-kulturellen Voraussetzungen der Integration und die Perspektiven im Zuge einer Verschränkung von Transformation und Integration. Schneiders Beitrag füllt eine wichtige Lücke in den vielen, meist ökonomisch geprägten Überlegungen zur Beitrittsfähigkeit. Ausgangspunkt seiner Betrachtungen ist der Begriff der politischen Kultur. Dazu untersucht Schneider die Verfassungen, die Dezentralisierung der politischen Strukturen, die politischen Kräfte und die Leitbilder, um im anschließenden Abschnitt das Nationalbewußtsein und gesellschaftspolitische Vorstellungen zu analysieren. Schneider gelingt da die schwierige Aufgabe, die Vielfalt der unterschiedlichen Strukturen und Entwicklungen der vier Länder auf relativ knappem Raum Revue passieren zu lassen. Leider ist der vielleicht spannendste Teil über die politischen Kräfte gleichzeitig der schwächste. Die postkommunistischen Parteien kommen im Abschnitt 2.3 praktisch nicht vor. Selbst die übrigen Gruppierungen werden kaum auf ihre europapolitischen Vorstellungen hin geprüft.

Sehr erhellend sind dagegen die zitierten Meinungsumfragen zu Europa, zur Demokratie und zur Marktwirtschaft, obwohl man sich auf S. 375 Vergleichszahlen für Mitgliedsstaaten wünscht, auch wenn der Autor ihre Relevanz bezweifelt. Schneiders Ausblick auf das Bild Europas in den Köpfen der Bürger Mitteleuropas, auf das Verhältnis von Identität und Integration spricht fundamentale Fragen der Osterweiterung an, die oft in der politischen Debatte verloren gehen.

Wessels Beitrag versucht, realistische Optionen im komplizierten Wechselspiel von Transformation und Integration zu entwickeln. Leider trägt die Darstellung nicht immer zur Komplexitätsreduktion bei, etwa wegen der verwirrenden Schaubilder, die auf den Rezensenten schwer verständlich oder fehlerhaft wirken. Warum hat der Pfeil d) in Schaubild 1, der der Legende nach „erwei-

tern und verwässern" repräsentiert, keine positive Komponente in der Verwässerungsachse (oder müßte nicht Pfeil e) die d) zugewiesene Legende tragen?)? Ähnliches gilt für Pfeil e) in Schaubild 2 mit der Legende „bessere Transformation außerhalb der EU", dem eher der Pfeil g) entspricht.

Auch die Listen von Szenarien und Strategien decken mehr Alternativen ab, als sinnvoller Weise zu betrachten sind. Extremszenarien sind zwar gut, um das Feld einzuordnen, aber verdienen in der Regel weniger Platz als die in der Mitte eng gedrängten Alternativen, die sich hinter dem realistischeren Szenario verbergen. Aber sie bieten einen guten Referenzrahmen für eine künftige Debatte, ebenso wie die Fülle von Strategieoptionen, die Wessels im dritten Teil seines Beitrags aufblättert.

Insgesamt bietet der Sammelband eine Fülle wichtiger Einsichten, die allerdings auf 400 Seiten sehr verstreut sind. Die Bemühungen der Herausgeber zur Strukturierung sind zwar deutlich sichtbar, aber sie konnten sich nicht voll durchsetzen. Die mitteleuropäischen Projektpartner hielten sich offensichtlich nur partiell an die Vorgaben. Ein Index wäre daher hilfreich gewesen. Dankbar registriert der Leser die gute Einleitung und Zusammenfassung sowie das detaillierte Inhaltsverzeichnis. Aber angesichts der kurzen Halbwertszeit der Fakten in den Transformationsländern wäre die Einleitung als policy paper 1994 nützlicher gewesen als ein dicker Sammelband 1995. Der akademisch-historische Diskurs wird den Band aber langfristig als faktenreichen Einblick in den Beginn der Assoziationsphase nutzen.

Neue Arbeitsfelder

Aus Sicht der heutigen Diskussionslage (März 1996) haben alle drei Bücher ihre Verdienste. Baldwins Kostenabschätzung bietet immer noch einen Referenzrahmen, an dem sich alternative Schätzungen und konkrete Erweiterungsstrategien messen lassen müssen. Seine handelspolitischen Überlegungen sind in ihrem beschränkten, aber wichtigen Feld weiter nützlich. Das französische Werk bietet weniger aktuellen Nutzen, erlaubt aber vor allem dem deutschen Leser wertvolle Einblicke in die politischen Interessen und Perzeptionen seines wichtigsten Partners.

Der deutsche Sammelband bietet dank seiner Diversität neben vielen immer noch brauchbaren Einsichten und Fakten auch viel Überholtes. Aber es ist vielleicht am besten geeignet, Defizite der bestehenden Debatte deutlich zu machen, vor allem bezüglich der Entwicklung in Mittel- und Osteuropa. Ein große Lücke klafft in der Bestimmung der Beitrittsinteressen der Kandidatenländer. Ihre interne Debatte ist unterentwickelt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Dabei ist eine Konkretisierung um so dringlicher, je näher mögliche Verhandlungen rücken. Auf seiten der Europäischen Union bedarf es einer stetigen Verbesserung der Hilfsstrategien zur Heranführung und Beitrittsvorbereitung.

Selbst im stärker bearbeiteten Feld der wirtschaftlichen Beziehungen verbleiben noch viele offene Fragen, teils faktischer, teils politischer Natur, die gerade in einer schwachen Konjunkturphase an Bedeutung gewinnen: Was sind die Beschäftigungseffekte der neuen Arbeitsteilung? Wie lassen sich positive Effekte erreichen und negative vermeiden? Wie vertragen sich Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und Osterweiterung? Sind die Maastrichtkriterien ein angemessener Rahmen für die nachholende Modernisierung der Länder Mittel- und Osteuropas? Wie stehen die einzelnen politischen und sozialen Kräfte in den assoziierten Ländern nicht nur zur Beitrittsfrage allgemein, sondern zu konkreten Einzelaspekten (Souveränitätseinschränkungen, sektorale ökonomische Auswirkungen, beispielsweise auf die Landwirtschaft)?

In dieser Richtung bieten sich der Forschung noch viele Arbeitsfelder von hoher politischer Bedeutung. Sie müßten methodisch eher so angegangen werden, wie es die Studie des Instituts für Europäische Politik tat, nämlich unter starker Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Experten. Aber sie würde auch davon profitieren, wenn es gelänge, etwas von der Klarheit Baldwins oder der französischen historischen Perspektive miteinzubeziehen.

Michael Dauderstädt

Ungarn und Deutschland – Motoren der Osterweiterung

Der Europäische Rat hat auf seinem letzten Gipfeltreffen in Madrid am 15./16. Dezember 1995 die Erweiterung als „eine politische Notwendigkeit und zugleich eine historische Chance für Europa" bezeichnet. Das Beitrittsmanagement tritt nunmehr verstärkt in den Vordergrund der politischen und ökonomischen Planungen und Anstrengungen, sowohl auf EU-Seite als auch auf der Seite der Beitrittsaspiranten.

Erweiterungszenarien und Reform

Im Vorfeld des Madrider Gipfels wurden die konkreten Fragen des erweiterungspolitischen Alltagsgeschäftes auf dem bilateralen Deutsch-Ungarischen Forum in Budapest erörtert. Zum inzwischen fünften Mal seit 1991 trafen sich Experten aus Politik, Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen beider Länder, um über die Entwicklung der bilateralen Beziehungen und deren Einbindung in den europäischen Integrationsprozeß zu diskutieren. Mit rund 150 Teilnehmern, darunter Regierungsvertreter beider Länder, und angesichts des breiten Interesses in den Medien konnte das Forum seine Bedeutung als „Spiegel der guten deutsch-ungarischen Beziehungen", so der ungarische Außenminister *László Kovács*, eindrucksvoll bestätigen.

Unter dem Motto „Europäische Integration und nationale Interessen – Ungarn und Deutschland im Prozeß der Erweiterung der Europäischen Union", das die Träger des Forums für die diesjährige Konferenz ausgewählt hatten, wurde so bereits zur Eröffnung des Forums die Verbindung zur gegenwärtigen Debatte über die Reform der Europäischen Union und die Möglichkeiten und Wege einer Erweiterung um die mittelosteuropäischen Staaten hergestellt. In seiner Begrüßungsansprache betonte *Szabolcs Fazakas* die großen Erwartungen und Hoffnungen, die in Mittel- und Osteuropa an die Regierungskonferenz geknüpft werden. Sie müsse zu einem „Meilenstein" für den europäischen Integrationsprozeß werden und die Tür für eine Osterweiterung der Union öffnen. Ungarn seinerseits wolle alles tun, um eine Vollmitgliedschaft zur Jahrtausendwende zu ermöglichen. Die ‚Kopenhagener Kriterien' für einen Beitritt seien keine Festlegung auf einen gleichzeitigen Beitritt der Kandidaten. Vielmehr habe sich die Union für ein „Wettlauf-Modell" entschieden: Die Union mache bei Aufnahme der Verhandlungen keine Unterschiede zwischen den assoziierten Staaten; alle Aspiranten sollten die gleichen Ausgangs-, bzw. Startbedingungen erhalten. Allerdings würden sich dann im Zuge der Beitrittsverhandlungen die Unterschiede in der Erfüllung der Kriterien und in der Reife für einen Beitritt deutlich herauskristallisieren und so werde sich, um im Bild zu bleiben, entscheiden, welche Staaten als erste durchs Ziel gehen.

Der Europäische Rat von Madrid hat in seinen Schlußfolgerungen dieses Erweiterungsszenario präzisiert. Danach soll die EU-Kommission entsprechend dem Verfahren nach Artikel O EUV zügig ihre Stellungnahmen zu den Beitrittsgesuchen ausarbeiten und dem Rat sobald wie möglich vorlegen. Zusätzlich soll die Kommission ein Gesamtdokument über alle relevanten Fragen einer Osterweiterung und eine Studie über die Auswirkungen einer Erweiterung auf den künftigen Finanzrahmen der Union erarbeiten. „Dieses Verfahren garantiert die Gleichbehandlung aller beitrittswilligen Länder", heißt es in den Schlußfolgerungen. In Ungarn hofft man, daß die häufig benutzte Metapher eines „Marathonlaufes" für die Beitrittsverhandlungen nicht zutreffen wird – endlose Verhandlungen, die zum Absterben der Europa-Begeisterung innerhalb der ungarischen Bevölkerung beitragen könnten, sollten vermieden werden. Ungarn hofft und verfolgt „mit großer Entschlossenheit", so Kovács, die Perspektive eines Beitritts bis zur Jahrtausendwende; das bedeutet, in Budapest hofft man, daß die Verhandlungen nicht länger als zwei Jahre in Anspruch nehmen. Bei einer zügigen Ratifizierung der Verträge in den EU-Mitgliedstaaten und einem erfolgreichen Referendum in Ungarn wäre dieser Zeitplan auch einzuhalten. Daß auf diesem Weg noch eine Vielzahl von Problemen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, bewältigt werden müssen, darauf wies *Otto Wolff von Amerongen* bereits in seiner Eröffnungsansprache hin. Für die Bundesregierung bekräftigte *Wilhelm Schönfelder* den Willen, Ungarn auf dem

Weg in die Europäische Union zu helfen und weiterhin bei den anderen Partnern in der Union für die Notwendigkeit der Osterweiterung zu werben. Deutschland bleibe der wichtigste Partner Ungarns in der Europäischen Union und bestimme mit seinem Einfluß zunehmend auch den Handlungsspielraum der ungarischen Außenpolitik, betonte Kovacs die Bedeutung der bilateralen Beziehungen seinerseits. Angesichts der Beschlüsse des Madrider Gipfels hat sich offenbar das deutsche und ungarische Interesse an einer klaren Beitrittsperspektive, wie sie in Budapest geäußert wurden, durchsetzen können. So wurden die Befürchtungen Ungarns zerstreut, daß die Europäische Union Gruppenverhandlungen und einen Gesamtbeitritt aller assoziierten Staaten in MOE erwäge, was die Gefahr in sich geborgen hätte, daß das schwächste und in seinem Transformationsprozeß langsamste Land das Tempo der Beitrittsverhandlungen bestimmt hätte.

Die Verbindung von innerer Reform der Union und Erweiterung bleibt eine wichtige Voraussetzung der Erweiterung. *Elmar Brok*, Vertreter des Europäischen Parlaments in der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996, betonte, daß durchgreifende Reformen ohnehin notwendig, aber gerade im Hinblick auf die nächsten Erweiterungen der Europäischen Union unverzichtbar seien.

NATO- und EU-Erweiterung

In der Arbeitsgruppe zu Aspekten der Außen- und Sicherheitspolitik wurde von allen Teilnehmern die Notwendigkeit der Integration der mittelosteuropäischen Reformstaaten in die NATO und die Europäische Union betont. Zwischen der NATO- und der EU-Erweiterung bestehe ein enger Zusammenhang, aber keine zwangsläufige Parallelität. Das Ziel müsse sein, die Mitgliedschaften in NATO, Europäischer Union und WEU zu homogenisieren. Allerdings wird vor Erreichung einer derartigen Verdichtung und Kohärenz des Integrations- und Verflechtungsgrades in West- und Mitteleuropa grundsätzlich die Frage zu klären sein, wie das Verhältnis zwischen Europäischer Union und WEU in Zukunft aussehen und welche sicherheitspolitische Rolle die Europäische Union in Europa spielen kann und soll. In der Arbeitsgruppe wurde diese Frage eindeutig beantwortet: die Europäische Union sollte sich langfristig als zweite Säule des atlantischen Bündnisses etablieren – also eine enge Einbindung der WEU in eine starke Union mit einer handlungsfähigen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die Osterweiterung der beiden westlichen Integrationsinstitutionen, Europäische Union und NATO, wirft zwangsläufig die Frage auf, wie das künftige Verhältnis zu den neuen direkten Nachbarn in Osteuropa und damit wie eine gesamteuropäische Stabilitäts- und Sicherheitsarchitektur aussehen könnte. Die Rolle Rußlands als europäische Großmacht und ihre Einbindung steht dabei naturgemäß im Mittelpunkt. In der Arbeitsgruppe wurden dabei die bekannten Positionen vertreten: Rußland dürfe kein Vetorecht haben und die westliche Politik dürfe sich nicht dem immensen russischen Druck beugen, was letzlich nur als eine neue Form des „appeasement" mißverstanden werden könne. Selbstverständlich müsse aber insbesondere die Erweiterung der NATO von einer neuen strategischen Sicherheitspartnerschaft mit Rußland begleitet werden. Ungarn will in dieser neuen europäischen Sicherheitsarchitektur nicht nur Konsument von Sicherheit, Stabilität und Modernisierung sein, so Außenminister Kovacs. Zur Ausdehnung der westeuropäischen Stabilitätszone nach Osten will die ungarische Außenpolitik durch die Teilnahme am NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden" und am EU-Stabilitätspakt aktiv beitragen. Der Beitritt möglichst vieler Länder Mittelosteuropas zu Europäischer Union, WEU und NATO sei im nationalen Interesse Ungarns. Das Modell soll die Gefahr einer neuen Teilung Europas in einen stabilen und wohlhabenden Westteil und ein instabiles, von sozialen und politischen Krisen geschütteltes und verarmtes Osteuropa bannen. Die gegenwärtig neuentfachte Debatte über Zeitpläne, Szenarien und die Einflußnahme Rußlands auf die Frage der NATO-Erweiterung wurden in der Arbeitsgruppe des Deutsch-Ungarischen Forums gewissermaßen vorweggenommen und gänzlich ohne Emotionen und Kontroversen beantwortet: Die Frage einer NATO-Osterweiterung werde, so die Meinung in der Arbeitsgruppe, selbstverständlich durch die beiden Prä-

Europäische Integration und nationale Interessen – Ungarn und Deutschland im Prozeß der Erweiterung der Europäischen Union

5. Jahrestagung des Deutsch-Ungarischen Forums

Kulturinnov, Budapest, 16.–18. November 1995

ERÖFFNUNGSPLENUM

Begrüßung und Eröffnungsansprachen

Europäische Integration und nationale Interessen – Positionen und Perspektiven für die Regierungskonferenz 1996

Teilnehmer und Referenten
Prof. Dr. Domokos KOSARY, Vorsitzender der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, Budapest; Otto WOLFF VON AMERONGEN, Vorsitzender des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft; Präsident des Deutsch-Ungarischen Forums, Köln; Szabolcs FAZAKAS, Ministerium für Industrie und Handel, Budapest; Dr. Wilhelm SCHÖNFELDER, Auswärtigen Amt, Bonn; Botschafter Hans BECK, Leiter der Delegation der Europäischen Kommission in Budapest; Dr. Mathias JOPP, Institut für Europäische Politik, Bonn; Prof. Dr. Ferenc GLATZ, Europa-Institut, Budapest

Arbeitsgruppe I: EUROPA – BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND – UNGARN: AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITISCHE ASPEKTE

Fortentwicklung der sicherheitspolitischen Strukturen im Spannungsfeld von Osterweiterung und politischen Reformen

Teilnehmer und Referenten:
Mátyás EÖRSI, Auswärtiger Ausschuß des ungarischen Parlaments, Budapest; Dr. Friedbert PFLÜGER, MdB, Bonn; Dr. István PATAKI, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest; Dr. Hans-Gert PÖTTERING, MdEP, Brüssel; Dr. Dezsö HORVATH, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest; Dr. Mathias JOPP

Sicherheits- und Bedrohungsvorstellungen in Mittel- und Osteuropa – die stabilisierende Rolle der bilateralen Beziehungen

Teilnehmer und Referenten:
Dieter WELLERSHOFF, Admiral a. D., Präsident a. D. der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Bonn; Prof. Dr. László VALKI, Loránd Eötvös-Universität, Budapest; Prof. Dr. Georg BRUNNER, Universität zu Köln; Deutsch-Ungarische Gesellschaft; György CSOTI, Mitglied des Ungarischen Parlaments, Budapest; Dr. Arndt FREYTAG VON LORINGEN, Auswärtiges Amt, Bonn; János WOLFART, ehemaliger Präsident des Büros für Nationale und Ethnische Minderheiten, Budapest

Arbeitsgruppe II: EUROPA – BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND – UNGARN: WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE

Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen im Lichte der ungarischen EU-Anpassungsstrategie – mikroökonomische Aspekte

Teilnehmer und Referenten:
Otto WOLFF VON AMERONGEN; Dipl.-Vw. Eva DUDE, Deutsch-Ungarische Industrie- und Handelskammer, Budapest; Gábor GERNYI, Ministerium für Industrie und Handel, Budapest; Dr. Stephan Graf BETHLEN, Paneuropa Union Ungarn, Budapest; Dr. Wilfried CZERNIE, Ruhrgas AG, Essen; Dr. Gábor CZITAN, TÜV Rheinland Hungária Kft., Budapest

Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen im Lichte der ungarischen EU-Anpassungsstrategie – makroökonomische Aspekte

Teilnehmer und Referenten:
Janos FONYÖDY, Ungarische Nationalbank, Budapest; Dr. Otto-Raban HEINICHEN, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland, Budapest; György von O'SVATH, Europäisches Forschungs- und Dokumentationszentrum Budapest; Kommission der Europäischen Union, Brüssel; Agnes HARGITA, Ministerium für Industrie und Handel, Budapest; Gabriella IZIK-HEDRI, Stiftung Euration, Budapest; Ulrike WITTE, Norddeutsche Landesbank, Hannover

Arbeitsgruppe III: EUROPA – BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND – UNGARN: POLITISCHE UND GESELLSCHAFTLICHE ASPEKTE

Innere Sicherheit: Der Dritte Pfeiler von Maastricht – von innen und außen betrachtet

Teilnehmer und Referenten:
Sándor NYIRI, Innenministerium, Budapest; Michael NIEMEIER, Bundesministerium des Innern, Bonn; Ferenc BÖSENBACHER, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest; Dr. Béla JUNGBERT, Büro für Asylwesen und Migration, Budapest; Prof. Dr. Jörg MONAR, Universität Leicester; Dr. Györgyi ZANETLEY MARTIN, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest.

Europäische Integration: Kommunikationsstrategien in Ungarn und der EU – lokale und regionale Aspekte

Teilnehmer und Referenten:
Hans PETERS, Europa-Union Deutschland, Bonn; Iván UDVARDY, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Budapest; Reinhard Freiherr von SCHORLEMER, MdB; Deutsch-Ungarische Parlamentariergruppe im Deutschen Bundestag; Deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Bonn; Dr. Gábor ERDÖDY, Botschafter der Republik Ungarn in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn; Dr. József HORVATH, Regio Triagonalis, Györ.

SCHLUSSPLENUM: Berichte aus den drei Arbeitsgruppen und Schlußansprachen

Teilnehmer und Referenten:
Otto WOLFF VON AMERONGEN; Barbara LIPPERT, Institut für Europäische Politik, Bonn; Koordinatorin des Deutsch-Ungarischen Forums; Dr. Thomas GRUNERT, Europäisches Parlament, Generaldirektion IV, Brüssel; Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin; Sándor NYIRI, Innenministerium, Budapest; Laszlo KOVACS, Außenminister der Republik Ungarn; Elmar BROK, MdEP, Brüssel; Viktor ORBAN, Mitglied des Ungarischen Parlaments, Budapest.

sidentschaftswahlen in Rußland und den USA beeinflußt. Eine Entscheidung sei demzufolge vor diesen Wahlen nicht zu erwarten.

Ungarn ist, so wurde immer wieder von Regierungsvertretern betont, an einer Vollmitgliedschaft interessiert; Teilmitgliedschaften, zum Beispiel im Bereich der GASP, seien nicht befriedigend und deshalb nicht wünschenswert. Nicht der Zeitpunkt des Beitritts, sondern die bestmöglichen Bedingungen eines Beitritts seien das Ziel. Die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen sei von besonderer Bedeutung – nicht nur aus außen- und sicherheitspolitischen Erwägungen –, sondern insbesondere aus innenpolitischen Gründen, wie von ungarischer Seite wiederholt betont wurde.

Transformation und Beitrittsreife

Die Anpassung und die Modernisierung der ungarischen Volkswirtschaft und der Unternehmen wird noch zu harten Einschnitten führen. Um für diese notwendigen sozialen und wirtschaftlichen Reformprojekte die politische Unterstützung der Bevölkerung zu behalten, müsse eine klare Perspektive und ein eindeutliger Zeitplan erkennbar sein. Die ungarische Regierung will bis 1997 den größten Teil des Binnenmarktrechtes umgesetzt haben und so die Vorgaben des Weißbuches der EU-Kommission erfüllen. Dieses Weißbuch werde in Ungarn als eine Art „Bibel" verstanden, die den Weg in die Union weise, so Fazakas. Allerdings hofft man auch auf die Hilfe der Europäischen Union und Deutschlands bei der Erfüllung der hohen Maßstäbe. So verwies *Agnes Hargita* auf die Mitverantwortung der Europäischen Union für den weiteren Ausbau der Handelsbeziehungen mit Ungarn, insbesondere im Bereich der landwirtschaftlichen Produkte. Dieser Bewertung der Europa-Abkommen und des Weißbuchs als Grundlage für die Beitrittsreife Ungarns widersprach vehement *György O'Svath*. Alleine die Kopenhagener Kriterien seien entscheidend für den Beitritt; das Weißbuch sei kein zusätzliches Kriterium. Nach der Meinung O'Svath's erfülle Ungarn bereits heute nahezu diese Kopenhagener Beitrittskriterien – der Beitritt Ungarns sei also in absehbarer Zeit möglich.

Andererseits wurde von mehreren Teilnehmern auf die makroökonomischen Probleme hingewiesen – trotz einer sinkenden Tendenz eine immer noch hohen Arbeitslosenquote, eine hohe Inflationsrate und eine steigende Verschuldung. Diese Probleme, aber auch die Unsicherheit der Behörden bei der Anwendung von Gesetzen und Verordnungen erschweren den Unternehmen längerfristige Kalkulationen und hemmen so den Reformprozeß. Noch liegt Ungarn im Wettbewerb um ausländisches Kapital, das dringend für die Modernisierung der Unternehmen benötigt wird, an der Spitze der mittelosteuropäischen Reformstaaten. Aber insbesondere die Tschechische Republik entwickelt sich zum größten Konkurrenten Ungarns im Wettbewerb um Investoren, Kapital und westliches Know how. Trotz der durchaus vorhandenen und auch in der Regierung wahrgenommenen Probleme habe Ungarn dennoch eine starke Anziehungskraft auf deutsche Unternehmen ausgeübt, so *Gábor Gérnyi.* Zwischen 20 und 25 Prozent der deutschen Kapitalexporte nach MOE seien in Ungarn investiert worden. Von den 50 größten multinationalen Konzernen der Weltwirtschaft seien inzwischen 35 in Ungarn vertreten. Dies beweise, daß noch die Vorteile einer Investition in Ungarn die Nachteile überwiegen. *Eva Dude* ergänzte, daß die deutschen Unternehmen, die in Ungarn investieren sehr zufrieden mit den Investitionsbedingungen seien. Die große Zeit der deutsch-ungarischen Gemeinschaftsunternehmen sei vorbei; für die deutschen Unternehmen sei inzwischen die Gründung von Tochterunternehmen interessanter, um den ungarischen Markt und darüber hinaus den mittel- und osteuropäischen Raum zu bearbeiten. Auch dies sei ein Zeichen für die liberale Wirtschaftspolitik und für die Normalisierung der Wirtschaftsbeziehungen. Allerdings bedarf, so die insbesondere von deutscher Seite geäußerte Kritik, die Zentraleuropäische Freihandelszone – CEFTA einer weiteren Vertiefung. Für westliche Investoren, die mit ihren Investitionen in Ungarn selbstverständlich auch den gesamten MOE-Raum abdecken wollen, ist diese Freihandelszone von immenser Bedeutung. Angesichts des begrenzten ungarischen Marktes von rund 10 Mill. Verbrauchern – im Vergleich zum polnischen Absatzmarkt mit 40 Mill. Konsumenten – ist die Ausweitung der regionalen Freihandelspolitik auch im ungarischen Interesse.

Der jüngste deutsche Milliardenkredit an Ungarn sei als Beweis des Vertrauens in die ungarische Reform- und Stabilitätspolitik zu verstehen, führte *Otto-Raban Heinichen* aus. Die Stabilisierung auf mikroökonomischer Ebene, insbesondere bei den klein- und mittelständischen Unternehmen, konstatierte auch *Gábor Czitan*. Diese Entwicklung ist im Hinblick auf die Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien von großer Bedeutung; der Aufbau einer funktionsfähigen Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck im Binnenmarkt standhalten zu können, wird sich nicht zuletzt an der Wettbewerbsfähigkeit dieser klein- und mittelständischen Unternehmen entscheiden. Daß sich inzwischen auch die Mehrzahl der ungarischen Unternehmen dazu in der Lage sehen, zeigt eine Umfrage unter ungarischen Unternehmern, die von *Hans Beck* zitiert wurde.

Öffentliche Meinung und Erweiterung

Die Themen des dritten Pfeilers, der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz, sind vornehmlich „Bürgerthemen", die angesichts der wachsenden Skepsis in der öffentlichen Meinung vieler Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber einer Erweiterung um die MOEL verstärkte Beachtung finden müssen. Nicht zuletzt an der erfolgreichen Lösung der Probleme grenzüberschreitender Kriminalität und bei der Harmonisierung von Einwanderungs- und Asylpolitiken wird die Akzeptanz einer weiteren Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses sowie einer Erweiterung gemessen werden. Andererseits muß auch die öffentliche Meinung in den MOEL gegenüber der Europäischen Union beachtet werden. Zwar ist die entschiedene Fortsetzung der Transformations- und Modernisierungsprozesse auch ohne die Vorgaben der Europäischen Union notwendig, aber dennoch bestimmt die Union Tempo und Richtung dieser Prozesse. In Ungarn sieht das Szenario für den Beitritt ein abschließendes Referendum vor. Soll also nicht die Skepsis und die Ablehnung in Ungarn über die Europa-Befürworter triumphieren, so die einhellige Meinung in der Arbeitsgruppe, müsse die Öffentlichkeit in Ungarn intensiv auf den Beitritt vorbereitet werden. Nur die klare Formulierung einer Beitrittsperspektive in einem absehbaren Zeitrahmen werde die Fortsetzung des Reformtempos – das auch im eigenen Interesse Westeuropas liegt – gewährleisten. Die Dringlichkeit, Ungarn auch im Bereich der Zusammenarbeit bei Fragen der inneren Sicherheit und der Migrationspolitik stärker in die Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union einzubeziehen, ist nicht zuletzt dadurch gewachsen, daß Ungarn durch den Beitritt Österreichs inzwischen über eine gemeinsame Grenze mit der Europäischen Union verfügt. Zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens benötige Ungarn aber einerseits technische Hilfen zur Verbesserung der Ausrüstung der Polizei und andererseits müßten Begriffe, wie zum Beispiel Geldwäsche, eindeutiger definiert werden. Dazu sei die Einbeziehung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas in die EU-Maßnahmen und Übereinkommen des dritten Pfeilers unbedingt erforderlich.

Ausblick

Das Gesprächsforum geht zwar auf eine bilaterale Initiative zurück, aber es steht inzwischen zunehmend unter den Vorzeichen der europäischen Integration – was nicht alleine auf die europapolitischen Aufgaben der Träger des Forums zurückzuführen ist. Das Forum hat eine neue Qualität des politischen und gesellschaftlichen Dialogs erreicht: Nicht mehr das gegenseitige Kennenlernen und der Aufbau von besseren bilateralen Kontakten, wie sie bei den ersten Konferenzen noch im Vordergrund standen, ist Inhalt und Aufgabe des Forums; heute stehen die praktischen Fragen des zusammenwachsenden Europas im Mittelpunkt. Daran sollte das deutsch-ungarische Forum mit seinen nächsten Jahrestagungen anknüpfen. Mit den Erfahrungen und den noch nicht endgültig überwundenen Problemen bei der Reform und Modernisierung in den fünf neuen Bundesländern bleibt Deutschland – nicht nur für Ungarn – ein besonderer Gesprächspartner, um Transformation und Beitritt erfolgreich zu gestalten.

Peter Becker

Eine Zwischenbilanz zum Maastrichter Vertrag: Kritische Anmerkungen zu seiner Reform

Wenige Wochen vor dem Beginn der Revisionskonferenz über den Maastrichter Vertrag trafen sich Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Praxis und Verwaltung, um sich über eine Zwischenbilanz der Umsetzung des Vertragswerkes von 1992/93 zu verständigen. Die Analyse der Erfahrungen mit dem Vertrag sollte Grundlage sein für eine kritische Betrachtung des Berichtes der Reflexionsgruppe für die Regierungskonferenz 1996. Darauf aufbauend sollten Projektionen über Optionen der Verhandlungspartner und Szenarien für die nahe Zukunft der Europäischen Union gewagt werden. Auf Einladung des Arbeitskreises Europäische Integration, des Forschungsinstituts für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln und der „Trans European Policy Studies Association" (TEPSA) genossen die Konferenzteilnehmer Gastrecht im Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes NRW in Bonn. Gefördert wurde die Tagung von der Fritz Thyssen Stiftung und der Europäischen Kommission.

Die institutionellen Neuerungen des Maastrichter Vertrags: Zwischenbilanz, Reformbedarf und die Vorschläge der Reflexionsgruppe

Wissenschaftliche Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, des Forschungsinstituts für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen an der Universität zu Köln in Zusammenarbeit mit der Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Brüssel

im

Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Bonn, 4.–5. März 1996

Leitung
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Round Table
Die institutionelle Entwicklung der EU und die Aufgaben der Regierungskonferenz 1996: wissenschaftliche und politische Relevanz im Lichte der Erweiterung und der Wirtschafts- und Währungsunion

Vorsitz: Prof. Dr. Wolfgang WESSELS

Kurzbeiträge: Dr. Christian DEUBNER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen; Dr. Thomas LÄUFER, Präsidialbüro des Deutschen Bundestages, Bonn; Prof. Dr. Philippe MANIN, Universität Paris I; Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien/RWTH Aachen; Prof. Dr. Hans-Eckart SCHARRER, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg; Reinhard SILBERBERG, Arbeitsstab Regierungskonferenz, Auswärtiges Amt, Bonn

Ansprache:
Die Regierungskonferenz und die irische Präsidentschaft
Pádraig MURPHY, Botschafter der Republik Irland, Bonn

Round Table
Zwischenbilanz zu den Institutionen und Verfahren der EU (1. Säule) – die Vorschläge der Reflexionsgruppe: Fortschritte bei Effizienz, Effektivität und Legitimität?

Vorsitz: Prof. Dr. Siegfried MAGIERA, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Kurzbeiträge:
Angela BARDENHEWER, Arbeitsstab Regierungskonferenz, Europäische Kommission, Brüssel; Sabine EHMKE, Generalsekretariat, Rat der Europäischen Union, Brüssel; Prof. Dr. Gerhard GÖHLER, Freie Universität Berlin; Dr. Thomas GRUNERT, Generalsekretariat, Europäisches Parlament, Brüssel; Prof. Dr. Philippe MANIN; Dr. Melanie PIEPENSCHNEIDER, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin; Prof. Dr. Alfred PIJPERS, Universität Amsterdam; Dr. Otto SCHMUCK, Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund, Bonn; Prof. Dr. Jacques VANDAMME, TEPSA, Brüssel

Round Table
Institutionen und Verfahren in der 2. und 3. Säule: Vergemeinschaftung, rationalisierter Intergouvernementalismus und Flexibilisierung?

Vorsitz: Dr. Simon NUTTAL, London School of Economics and Political Science/Europa-Kolleg, Brügge

Teilnehmer: Angela BARDENHEWER; Dr. Mathias JOPP, Institut für Europäische Politik, Bonn; Dr. Eberhard KÖLSCH, Auswärtiges Amt, Bonn; Prof. Dr. Werner LINK, Universität zu Köln; Prof. Dr. Siegfried MAGIERA; Dr. Klaus-Peter NANZ, Bundesministerium des Innern, Bonn; Prof. John PINDER, Europa-Kolleg Brügge; Dr. Elfriede REGELSBERGER, Institut für Europäische Politik, Bonn

Desiderata für Wissenschaft und Politik

Einführung: Prof. Dr. Wolfgang WESSELS

Ansprache:
Perspektiven der Regierungskonferenz
Dr. Werner HOYER, MdB, Staatsminister im Auswärtigen Amt, Beauftragter für die Regierungskonferenz

Die institutionelle Entwicklung der EU und die Aufgaben der Regierungskonferenz 1996

In seiner Einleitung bescheinigte *Wolfgang Wessels* dem Papier der Reflexionsgruppe den Ausdruck einer „visionslosen" Ausgangslage für die Regierungskonferenz 1996. Er betonte die Gefahr von „Alibilösungen" durch die Konferenz, die letztlich die Union weder effizienter, effektiver, bürgernaher noch „fit" für die angestrebte Erweiterung um neue Mitgliedstaaten machen würden. Die Umsetzung des Maastrichter Vertragswerkes ergebe für die 2. und 3. Säule – die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) – einige Fortschritte aber auch – vor allem in der Öffentlichkeit stärker perzipierte – Schwächen. Für die 1. Säule sei eine erfolgreichere Umsetzung des Vertrages zu verzeichnen. Besonders die Nutzung der neuen Möglichkeiten zwischen Rat und Europäischem

Parlament leite interessante Entwicklungen ein, so das Verfahren der Mitentscheidung (Art. 189 b). Offen sei gegenwärtig die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion. Der Bericht der Reflexionsgruppe erkenne zwar einige der Grundprobleme der Union, wie die Distanz der Bürger zur Union, die Legitimitätsdefizite und die Herausforderungen, die zukünftige Erweiterungen der Union mit sich brächten, antworte aber nicht mit überzeugenden Zukunftsvisionen oder tiefgehenden Vorschlägen zur Problemlösung. Mögliche Verhandlungspakete für die bevorstehende Regierungskonferenz seien kaum zu erkennen.

Christian Deubner bilanzierte für die institutionelle Entwicklung der Europäischen Union seit dem Maastrichter Vertrag einen gefestigten intergouvernementalen Trend für die 2. und 3. Säule und Differenzierungen innerhalb der 1. Säule. Sein Szenario für die Entwicklung der Union ist die Bildung multipler, funktionaler Zirkel. Gruppierungen mit jeweiligen Zielsetzungen und eigener interner Integrationsdynamik fänden sich, der Logik der gegenwärtigen Differenzierungstendenzen folgend, zusammen. Für die Europäische Union ergebe sich daraus die institutionelle Kernfrage, wie diese differenzierten Gruppen von Mitgliedstaaten in die Union integrierbar seien und welches Verhältnis der Gruppen untereinander zustande komme. Eine „Kohabitation" der Gebilde könne sich ergeben, wenn eine der Gruppen an allen funktionalen oder sektorialen Zirkeln teilnehmen und ein Zentrum bilden würde, das als „Treffpunkt" der Integrations- und Differenzierungstrends, der Visionen und Ziele wirken könnte. Auch für *Thomas Läufer* spiegelt der Bericht der Reflexionsgruppe wenig Mut zu weitreichenden Reformen wider. Die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten seien derzeit noch unklar und die „Integrationslokomotive" fehle. Das deutsch-französische Tandem nehme diese Rolle gegenwärtig nicht wahr. Es können also lediglich technische Reformen ohne politischen Durchbruch erwartet werden. Die zentralen Fragen für die Revisionskonferenz seien die „Sinnfrage" für die Union, die Legitimationsfrage, die Vereinfachung der Verfahren, die Festigung und Reform der GASP und der ZJIP sowie die Zukunft der weniger integrationsfähigen oder -willigen Staaten. In der GASP habe die Umsetzung des Maastrichter Vertrags insgesamt schwache Ergebnisse erbracht. Zum Legitimationsproblem: Als ein Lösungsansatz dafür können in der Union Bestrebungen in Richtung eines „multiplen Parlamentarismus" unter Beteiligung nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments ausgemacht werden.

Heinrich Schneider umriß die Herausforderungen für die Europäische Union mit drei Fragen: nach ihrer institutionellen Entwicklung, nach der Erweiterung der Union und nach der Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Als „heilsmetaphysische Botschaften" seien Passagen aus dem Bericht der Reflexionsgruppe zu werten, die vorschlagen, die „Union zur Sache der Bürger zu machen". Hieran schließe sich die Frage, wie Bürgernähe zu interpretieren sei und wie das institutionelle System der Union diese Forderung erfüllen könne. Der oft angemahnten Transparenz stehen überkomplexe Prozeduren gegenüber, die die Nachvollziehbarkeit der Verantwortung für Entscheidungen erschweren. Eine „vernünftige Systemlogik", die klare Grundlogik der Rolle der jeweiligen Institution und der Entscheidungsprozesse, könne hier Abhilfe schaffen. Die Reflexionsgruppe habe, entsprechend ihrer Möglichkeiten und ihres Auftrages, eher einen „Legobaukasten" an Problemen und Lösungsvorschlägen zusammengetragen, als ein Bündel konkreter Reformvorschläge geschnürt. Die Erfahrungen mit dem Maastrichter Vertrag haben nach *Hans-Eckart Scharrer* für die WWU ein „Dreieck" an Schwierigkeiten zu Tage gebracht, das durch die Eckpunkte „Erfüllung der Konvergenzkriterien", „größtmögliche Teilnehmerzahl an der 3. Phase der WWU" und „Einhalten der vorgegebenen Termine" gekennzeichnet sei. Das entscheidende Problem bestehe darin, mehr als ein- bis zwei dieser Anforderungen zu genügen. Gerade diese Fragen seien derzeit politisch hochaktuell. Wie auch andere Redner, bedauerte Scharrer, daß die Regierungskonferenz kein Rahmen für diese Themen sein soll. Die dafür angestrebte institutionelle Reform, nicht zuletzt, um die Europäische Union für Erweiterungen „fit" zu machen, betrachte er daher skeptisch. Ein Problem für die Zukunft der Union liege darin, daß einerseits Alternativen zur Erweiterung nicht mehr in Erwägung gezogen würden, andererseits eine Gemeinschaft mit

unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten derzeit politisch nicht akzeptabel sei.

Der Kritik an der „Visionslosigkeit" des Berichtes der Reflexionsgruppe entgegnete *Reinhard Silberberg*, daß die Ziele für die Revisionsrunde durch den Unionsvertrag vorgegeben seien und ein „engineering" des institutionellen Bereichs nahelegen. Die Reflexionsgruppe habe die Tagesordnungspunkte der Regierungskonferenz 1996 umrissen: Für die GASP gehe es darum, eine höhere Kontinuität und Sichtbarkeit des gemeinsamen Handelns zu erreichen; die grundsätzliche Einführung von Mehrheitsabstimmungen sei hier zu diskutieren. Elemente aus der ZJIP könnten in die Gemeinschaftsverfahren, also in die 1. Säule des Vertragswerkes integriert werden. Für die Erweiterung der Union sei die Reform des Institutionengefüges voranzutreiben. Für eine bürgernahe Union sei die Anzahl der Verfahren zu reduzieren und die Subsidiaritätsfrage zu klären. Alle fünfzehn EU-Partner betonen ihre Entschlossenheit, die Regierungskonferenz erfolgreich zu Ende zu bringen.

Zwischenbilanz und Reformvorschläge zur 1. Säule der EU

Die Europäische Kommission teilt nach *Angela Bardenhewer* die Auffassung der Reflexionsgruppe, daß Institutionen und Verfahren der Europäischen Union zu komplex seien und damit die Zuordnung der Verantwortung erschweren. Die Reformvorschläge der Kommission selbst berücksichtigen die angestrebte Erweiterung der Europäischen Union, denn im jetzigen Zustand sei die Union nicht erweiterungsfähig. Es gehe für die Regierungskonferenz also um die Optimierung des Systems, die das bestehende institutionelle Gleichgewicht aber nicht verändern dürfe. Zur Sicherung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Union sei – als Regelverfahren für die Entscheidungsproduktion – das Mitentscheidungsverfahren kombiniert mit qualifizierter Mehrheitsabstimmung im Rat anzustreben. Die Reduktion der Verfahren auf drei Typen sei für eine transparente Union unabdingbar. Was die umstrittene Frage ihrer zukünftigen Zusammensetzung betrifft, befürworte die Kommission, jedem Mitgliedstaat einen Kommissar zuzugestehen. Ähnliche Reformvorschläge unterbreitete *Sabine Ehmke* für das Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union: Mehr Abstimmungen nach qualifizierter Mehrheit und eine Reform der Stimmengewichtung im Rat seien anzustreben. Übereinstimmung mit der Kommission herrsche auch bei der notwendigen Reduktion der Verfahren. Außerdem sollte die Anwendung der Subsidiarität durchgesetzt werden. Für die GASP kursieren derzeit viele Modelle. Das zentrale Problem in diesem Politikbereich sei die Kontinuität der Politik bei wechselnden Präsidentschaften; eine Aufwertung der Rolle des Generalsekretariats als Kontinuitätsgarantie könne hier hilfreich sein. Insgesamt seien zum gegenwärtigen Zeitpunkt viele Spekulationen über den Ausgang der Regierungskonferenz möglich, der gemeinsame Nenner für die Mitgliedstaaten sei allerdings noch sehr klein.

In Fragen der institutionellen Reform stimmt das Europäische Parlament – nach *Thomas Grunert* – mit der Kommission überein, so in der Frage der Verfahrensreduktion und der Mehrheitsabstimmung als Regelverfahren. Daneben sei die Revision des Haushaltsverfahrens bedeutsam. Die Einführung einer Normenhierarchie zur Vereinfachung des Vertragswerkes und die Einbeziehung der 2. und 3. Säule in den Gemeinschaftsrahmen sei wünschenswert. Die Stärkung der Rolle der drei supranationalen Institutionen der Union sei der Legitimität des Systems zuträglich. Die europäische Staatsbürgerschaft sollte im Vertrag genauer definiert werden. Durch die Regierungskonferenz sollen bürgernahe Anliegen, wie Beschäftigung, Betrug mit EU-Finanzen oder eine „wirkliche" gemeinsame Außenpolitik thematisiert werden. Das Europäische Parlament fordere außerdem seine Beteiligung an der Regierungskonferenz. Ebenfalls im Lichte der Erweiterung betrachtete *Phillippe Manin* die institutionellen Reformvorschläge: Bliebe die Union eine Gemeinschaft von fünfzehn Staaten, wäre eine Revision nicht notwendig. Für die Effizienz auch einer erweiterten Union sei – zumindest im Bereich der 1. Säule – zum einen die zentrale Rolle der Kommission zu festigen, ihre Unabhängigkeit von nationalen Interessen durch die Ablösung des Prinzips „ein Kommissar pro Land" zu erhöhen und die Rolle des Kommis-

sionspräsidenten zu stärken. Die wichtigste Reform für den Rat sei die Einführung der Mehrheitsabstimmung als Regelverfahren. Für die Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament habe sich das Mitentscheidungsverfahren bewährt. Der Europäische Rat werde weiterhin die zentrale Entscheidungsinstanz für politisch schwerwiegende Themen bleiben.

Zum Thema „Bürgernähe" unterstrich *Gerhard Göhler* die Bedeutung des Vertrauens der Bürger in die europäischen Institutionen. Auch für die Europäische Union gelte, daß sich Legitimität aus Akzeptanz und Effizienz ergebe. Dafür sei eine symbolische Dimension der europäischen Integration wichtig. Symbole als sinnlich wahrnehmbare Zeichen, die kognitiv-affektive Reaktionen und Assoziationen auslösen, seien für die Vertrauensbildung notwendig. Vertrauen könne dabei definiert sein als Spiegelung der Wertvorstellungen der Bürger in Institutionen, die dieses auch symbolisch zum Ausdruck bringen. Die europäische Integration müsse auch eine symbolische Integration sein, wenn sie erfolgreich sein soll. Für prinzipiell verbesserungsbedürftig hält auch *Melanie Piepenschneider* die Bürgernähe der Europäischen Union, die durch mehr Transparenz der Entscheidungsverfahren und die Stärkung des Europäischen Parlaments erreicht werden solle. Zur Reduzierung der Komplexität der Entscheidungsfindung sei deshalb die Beschlußfassung der EU-Organe in drei Grundverfahrenstypen wünschenswert. Auch sei es in diesem Zusammenhang sinnvoll, die Ratstagungen nicht länger hinter verschlossenen Türen stattfinden zu lassen. Auf diesem Wege könne die Zuordnung von Verantwortung für die Bürger erleichtert und damit die Akzeptanz der Union in der Bevölkerung erhöht werden. Besonders die Rolle des Europäischen Parlaments, als einziges direkt legitimiertes EU-Organ, sei für die Bevölkerung häufig nicht nachzuvollziehen – mit dem Ergebnis mangelnder Akzeptanz und mangelnden Interesses der EU-Bürger an der Arbeit des Parlaments. Solange sich im Europäischen Parlament keine klaren Mehrheiten bilden und eine Opposition nicht zu identifizieren sei, werde auch das Interesse der Bürger am Parlament und auch an der Union insgesamt nicht größer werden.

Auch *Alfred Pijpers* sah die mangelnde demokratische Legitimation von EU-Entscheidungen als eines der Hauptprobleme innerhalb des gegenwärtigen Institutionengefüges an. Behoben werden könne dieses Defizit nur, wenn eine entsprechende politische Aufwertung des Europäischen Parlaments stattfände. Er begrüßte deshalb die Thematisierung des Demokratiedefizits der Union durch die Reflexionsgruppe. Die bisherige Organisationsstruktur der Parteien auf europäischer Ebene sei für eine effektive Interessenartikulation zu schwach. *Otto Schmuck* legte den Schwerpunkt seiner Zwischenbilanz auf die gegenwärtige Stellung des Ausschusses der Regionen und der Beteiligung der Länder an der Formulierung der deutschen Europapolitik. Zwar sei die Länderbeteiligung noch nicht in allen Bereichen geklärt, doch sei jetzt die Teilnahme von Ländervertretern an Sitzungen des Ministerrates in den sie betreffenden Fragen durchgesetzt und akzeptiert worden. Der gegenwärtige Stand der Beteiligung sei allerdings noch unzureichend, da die Bundesländer nicht nur in der dritten Säule ein wesentliches Mitspracherecht beanspruchen, sondern auch besser über Entscheidungen der zweiten Säule unterrichtet sein wollen. Nur so können die Länder einen besseren Überblick über den Gesamtkontext der sie betreffenden Fragen erlangen. In der Frage nach der Bürgernähe der Union sei eine Personalisierung der Unionspolitik(en) ein Schritt in die richtige Richtung. Die Schaffung eines „Europäischen Präsidenten" oder eines „Herrn" oder einer „Frau GASP" können erste Ansatzpunkte dafür sein, die Politiken der Union den Bürgern näherzubringen.

Für *Jacques Vandamme* stellt das Maastrichter Vertragswerk eine „unvollendete Symphonie" dar, die der kontinuierlichen Verbesserung bedarf. Die Integration Europas sei bisher durch inkrementale Fortentwicklung entscheidend voran gebracht worden. Die Regierungskonferenz 1996 benötige deshalb keine großen Visionen. Die anstehenden Verhandlungen seien im Maastrichter Vertrag explizit als „Ausbesserungsversuche" angelegt und müssen auch als solche bewertet werden. Entsprechend sei die Regierungskonferenz nur ein Schritt in eine bereits vorgegebene Richtung. Die Beurteilung des Reflexionsgruppenberichts müsse unter densel-

ben Gesichtspunkten erfolgen. Der Bericht habe den Regierungen als erste Sondierung der unterschiedlichen Interessenlagen gedient und einen Zeitgewinn für mögliche (beispielsweise französische) Positionsmodifikationen erreicht.

Zwischenbilanz und Entwicklungsperspektiven für die 2. und 3. Säule

Ohne Reform der 2. und 3. Säule sei eine Weiterentwicklung der Europäischen Union zur Politischen Union, wie sie bereits im Maastrichter Vertrag angelegt sei, nicht möglich und auch eine Erweiterung nicht durchführbar – so Bardenhewer. Innerhalb der gegenwärtigen Struktur erschweren Kohärenzprobleme zwischen den Säulen eine stringente Politik der Union. Überschneidungen in den Rechtsbereichen der einzelnen Säulen, aufgrund gleicher oder miteinander verbundener Politikbereiche, gelte es deshalb während der Regierungskonferenz zu reduzieren. Gleichzeitig solle die Handlungsfähigkeit der Union durch die Erweiterung des Initiativrechtes der Kommission innerhalb der 2. und 3. Säule erhöht werden. In diesem Zusammenhang sei es außerdem sinnvoll, Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat auf alle Bereiche der Entscheidungsfindung auszudehnen.

In seiner Analyse des gegenwärtigen Zustandes der 2. Säule charakterisierte *Mathias Jopp* die GASP als ein Mischsystem mit intergouvernementaler Tendenz. Eine weitere Verstärkung dieser intergouvernementalen Neigung, bedingt durch die dominierenden nationalstaatlichen Akteure, gelte es aber zu verhindern, um ein Auseinanderdriften der drei Säulen der Union zu vermeiden. An eine völlige Vergemeinschaftung der 2. Säule sei aufgrund der Interessen der nationalstaatlichen Akteure jetzt zwar nicht zu denken, doch könne die Regierungskonferenz eine schrittweise Annäherung der GASP an die 1. Säule bewirken. Dies könne beispielsweise durch Beteiligung der Kommission an einer Planungs- und Analyseeinheit, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, die Aufwertung des Ausschusses der Ständigen Vertreter sowie durch die Erweiterung der Rechte des Europäischen Parlaments innerhalb der 2. Säule geschehen. Für *Eberhard Kölsch* ist die GASP besser als ihr Ruf. Gemeinsame Demarchen und Erklärungen sowie der außenpolitische Dialog haben sich als leistungsfähige Instrumente erwiesen und auch der gemeinsame institutionelle Rahmen habe sich in der Praxis bewährt. Schwierigkeiten bestünden hingegen bei gemeinsamen Aktionen, auf die immer dann zurückgegriffen werde, wenn finanzielle Beteiligungen der Mitgliedstaaten vermieden werden sollen. Den Reflexionsgruppenbericht bezeichnete Kölsch als „intellektuellen Versuchsballon", der den Mitgliedstaaten erste Interessensondierungen ermögliche. Die Bundesregierung befürworte grundsätzlich die häufigere Nutzung von Mehrheitsentscheidungen innerhalb der GASP, den Aufbau einer gemeinsamen Verteidigungsidentität sowie die Stärkung der operativen Möglichkeiten der Westeuropäischen Union (WEU). Ein Zurück zum klassischen Nationalstaat werde von Bonn ebensowenig angestrebt wie der Aufbau eines „europäischen Superstaates".

Werner Link vertrat die Ansicht, daß zumindest für die GASP die Regierungskonferenz überflüssig sei. Die Implementierung der bereits bestehenden Bestimmungen des EU-Vertrages könne in diesem Bereich schon ausreichende Fortschritte bringen. Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen über den Vertrag hinaus sei aufgrund der nationalen Interessenkonstellationen in der Realität äußerst unwahrscheinlich. Mehrere Staaten „verstecken" sich in dieser Frage häufig hinter der bekannten britischen Position. Außerdem sei es ein Fehlschluß zu glauben, daß die Effektivität der GASP durch die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingung verbessert werden könne. Wesentlich für eine erfolgreiche gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik sei vielmehr eine hohe Interessenkohärenz. Aus diesem Grund sei die Stärkung der intergouvernementalen Elemente der GASP anzustreben.

Besondere Schwierigkeiten der Legitimität von Entscheidungen innerhalb der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik sieht *Siegfried Magiera* in der nur formal-rechtlichen Rolle der nationalen Parlamente, ohne daß diese auf die Entscheidungsfindung innerhalb der 3. Säule Einfluß hätten. Gerade die Innen- und Justizpolitik, als wesentlicher Arbeitsbereich der nationalen Parlamente, sei deshalb nicht ausreichend demokra-

tisch legitimiert. Ebenfalls bedenklich sei die Tatsache, daß der Europäische Gerichtshof innerhalb der 3. Säule keine Befugnisse besitze und individuelle Rechte der Bürger, in den sie elementar betreffenden Fragen der Innen- und Justizpolitik, so nicht eingeklagt werden können. Um diese Defizite zu beheben, müssen deshalb die Politikbereiche der 3. Säule in die erste Säule übernommen werden, zumal sich einige Bereiche bereits jetzt überschneiden. Aufgrund der vorauszusehenden, mangelnden Konsensfähigkeit dieses Vorschlags sei aber zumindest eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und die Ausweitung der Sanktionsgewalt des Europäischen Gerichtshofs auf die Bereiche der Innen- und Justizpolitik wünschenswert. Auch *Klaus-Peter Nanz* äußerte sich unzufrieden über die gegenwärtigen Strukturen und Verfahren innerhalb der 3. Säule, weshalb eine Reform der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik einen Schwerpunkt in den Verhandlungen der Regierungskonferenz bilden solle. Außer im Bereich der Asylpolitik habe die gegenwärtige Form der Zusammenarbeit noch keine konkreten Ergebnisse gebracht. Ein wesentlicher Grund hierfür sei das Fehlen effektiver Rechtsinstrumente. Verbindliche Regelungen können nur auf dem Wege eines völkerrechtlichen Vertrages festgelegt werden. Entsprechend könne auch nicht mit der erforderlichen Schnelligkeit gehandelt werden. Ein Lösungsvorschlag sei deshalb die Übertragung von Politikbereichen der 3. auf die 1. Säule. Außerdem sei zur Steigerung der Handlungsfähigkeit die Ausweitung des Initiativrechtes der Kommission auf die 3. Säule anzustreben.

John Pinder hob hingegen die gegenwärtigen Unzulänglichkeiten der 2. Säule hervor. Seiner Meinung nach habe sich die GASP bisher nur als Lösungsansatz für kleinere außenpolitische Probleme erwiesen. Es sei aber wichtig, daß die Union in diesem Bereich handlungsfähiger werde, um als „Friedensmacht" in der Lage zu sein, Kriege zu verhindern oder wenigstens wesentlichen Einfluß auf ihre Beendigung zu haben. Um dies zu erreichen, bedürfe es einer größeren Kontinuität außenpolitischer Entscheidungen, die innerhalb des gegenwärtigen Systems noch nicht ausreichend gewährleistet sei. Es wäre deshalb sinnvoll, außen- und verteidigungspolitische Entscheidungen in den gemeinschaftlichen Institutionen zu fällen und so Bereiche der 2. Säule schrittweise zu föderalisieren. Zumindest in ihrer Binnenwirkung sei die GASP bereits jetzt schon sehr erfolgreich, so die Bewertung von *Elfriede Regelsberger*. Das gegenseitige Vertrauen der 15 EU-Außenminister sei erlangt und bilde eine stabile Arbeitsgrundlage. Schwierigkeiten bestehen jedoch bei der Formung der gemeinsamen Interessendefinition. Es sei allerdings fraglich, ob dieses Defizit durch eine gemeinsame Planungs- und Analyseeinheit aufgehoben werden könne. Es müsse außerdem nach Möglichkeiten zur Entlastung des Außenministerrates gesucht werden, um den Ministern Zeit für grundsätzlichere Überlegungen zu geben, wie sie beispielsweise zur Erweiterungsfrage dringend nötig seien. Durch eine Erweiterung der Union werde eine Reform der 2. Säule unumgänglich, wenn die GASP nicht zu einem handlungsunfähigen „Debattierclub" werden solle. Die „Attraktivität" der 2. Säule liege für die Staaten der Union jedoch gerade in ihrer Möglichkeit, gemeinsam effektiver zu handeln. Um auch mit einer erweiterten Mitgliederzahl weiter agieren zu können, sei deshalb die Einführung eines generellen Mehrheitsprinzips auf Dauer notwendig.

Französische Positionen

Für Frankreich müsse nach Manin die Regierungskonferenz ein Erfolg und zu diesem Zweck die bewährte französisch-deutsche Zusammenarbeit gestärkt werden. Frankreich werde auf föderalistische Reformansätze und Diskussionen über die Auflösung der „Säulenkonstruktion" des Vertrages oder über die WWU verzichten. Man wolle sich auf die institutionellen Reformen konzentrieren. Die Rolle der Europäischen Kommission solle gestärkt, die Verfahren reduziert und vereinfacht werden. Für die GASP strebe Frankreich eine Aufwertung dieses Politikbereiches an: Das Streben nach einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und das Bestehen auf der Einrichtung einer „Frau" oder eines „Herrn GASP", als personalisierte Vertretung der Mitgliedstaaten nach außen seien zentrale französische Anliegen. In der ZJIP sei ein Initiativrecht der Kommission denkbar. Frankreich gehe mit flexiblen Positionen in die bevorstehenden Verhandlungen und sei auch bereit, weitere Integra-

tionsschritte mit entsprechend integrationswilligen Partnern zu tun.

Die Regierungskonferenz und die irische Präsidentschaft

Der irische Botschafter *Pádraig Murphy* stellte als Gastredner irische Positionen zur Regierungskonferenz vor: Grundsätzlich sei ein effektives Funktionieren der Europäischen Union ein nationales irisches Interesse. Praxisbezogene Reformen, wie die Ausweitung der Mehrheitsabstimmungen werden daher befürwortet. Eine starke Rolle der Kommission und die Beibehaltung der Regel „mindestens ein Kommissar pro Mitgliedstaat" seien Irland wichtig. Für die GASP werde das Einstimmigkeitsprinzip nicht in Frage gestellt. Die Einrichtung einer Planungs- und Analyseeinheit für diesen Bereich im Ratssekretariat sei denkbar. In der ZJIP sei die sektorielle Zusammenarbeit zu vertiefen. Neuralgische Punkte für Irland seien Fragen im Bereich der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik und grundsätzlich die Diskussion um ein variables Europa. Für Irland sei es bedeutsam, ein einheitliches Voranschreiten der EU-Partner zu erreichen. Aus einer Erweiterung der Union würden sich für Irland keine unmittelbaren Vorteile ergeben, dennoch werde sich die irische Präsidentschaft auch der Erweiterungsvorbereitung annehmen. Auch Themen wie eine europäische Beschäftigungspolitik und Umweltschutz – besonders im Bereich der nuklearen Sicherheit – sollen die Regierungskonferenz beschäftigen.

Deutsche Positionen

Werner Hoyer plädierte dafür, bei der Bewertung des Reflexionsgruppenberichts die Erwartungen an konkrete Ergebnisse nicht zu hoch anzusetzen, da die Reflexionsgruppe keinen Auftrag zur Konsenssuche gehabt habe. Der Bericht sei vielmehr ein erstes „Abtasten" der Positionen gewesen. Für die Bundesregierung gebe es jedoch konkrete Ziele für die Regierungskonferenz: Hierzu zähle besonders die Erweiterung der Union um die Mittel- und Osteuropäischen Staaten, da die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union hier auf dem Spiel stehe. Außerdem solle das Auslaufen des WEU-Vertrages zum Anlaß genommen werden, die Westeuropäische Union in die Europäische Union zu integrieren, um zukünftig eine gemeinsame Verteidigung zu ermöglichen. Von Neuverhandlung der Wirtschafts- und Währungsunion sei jedoch grundsätzlich abzuraten, da hierdurch nur das bisher Erreichte wieder in Frage gestellt würde. Die bisherigen Ergebnisse seien aber notwendige Voraussetzungen für den Erfolg des angestrebten „Fitneß-Programms für die europäischen Volkswirtschaften", das die Selbstbehauptung der Europäer im globalen Wettbewerb gewährleisten solle. Aufgabe der Regierungskonferenz sei auch, für mehr Transparenz und Bürgernähe der Union zu sorgen. Verfahren und Ergebnisse müssen für den Bürger durchschaubarer gestaltet und die demokratische Legitimation auf EU-Ebene gestärkt werden. Deshalb solle die Rolle des Europäischen Parlaments innerhalb des Institutionengefüges deutlicher gemacht und seine Kompetenzen erweitert werden. Außerdem werde eine Personalisierung der GASP angestrebt, die aber nicht zu einer Komplizierung der gegenwärtigen Entscheidungsfindung führen dürfe. Die Effektivität und Legitimität der 3. Säule sei durch die Ausdehnung des Initiativrechtes der Kommission, den Rechtsschutz des Europäischen Gerichtshofes und die Kompetenzenerweiterung des Europäischen Parlaments zu erhöhen.

Birgit Hanny und Birke Jantz

Graduiertenkollegs zu Fragen der europäischen Integration und Europapolitik

Unter den von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) bewilligten Graduiertenkollegs sind einige, die sich mit Fragen der europäischen Integration, der Europapolitik und der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung in Europa beschäftigen. Der AEI möchte in seinen Mitteilungen über die Kollegs und über ihre inhaltlichen Aktivitäten berichten und beginnt in dieser Ausgabe mit Berichten über zwei Graduiertenkollegs, nämlich in Berlin und Mannheim.

Das neue Europa. Nationale und internationale Dimensionen des institutionellen Wandels

Am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin (FU) und dem Fachbereich Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität (HU) hat zum 1. April 1995 das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft und dem Land Berlin geförderte Graduiertenkolleg „Das Neue Europa. Nationale und internationale Dimensionen des institutionellen Wandels" begonnen. Für eine Dauer von drei Jahren sind 18 Promotionsstipendien vergeben worden und ein Auswahlverfahren für die Vergabe von Habilitationsstipendien wird in Kürze abgeschlossen. Die Stipendiatinnen und Stipendiaten nehmen zusammen mit weiteren Kollegiatinnen und Kollegiaten ohne Stipendium pro Semester jeweils an einem gemeinsamen Seminar und einem Kolloquium teil. Sieben Hochschullehrerinnen und -lehrer betreuen die Kollegiatinnen und Kollegiaten und führen die Lehrveranstaltungen durch. Dazu zählen: PD Dr. Wolf Dieter Eberwein (Wissenschaftszentrum Berlin, Schwerpunkte: Vergleichende und Internationale Politik, Quantitative Methoden), Prof. Dr. Gert-J. Glaeßner (HU, Schwerpunkte: Innenpolitik, Komparatistik), Prof. Dr. Helga Haftendorn, die Sprecherin des Graduiertenkollegs (FU, Schwerpunkte: Außen- und Internationale Politik, Theorie und Geschichte der Internationalen Beziehungen), Prof. Dr. Dietrich Herzog (FU, Schwerpunkte: Politische Soziologie und Elitenforschung), Prof. Dr. Michael Kreile (HU, Schwerpunkte: Internationale Politik, Internationale Wirtschaftspolitik, Europäische Integration), Prof. Dr. Gesine Schwan (FU, Schwerpunkte: Politische Theorie und Philosophie) und Prof. Dr. Clemens Wurm (HU, Schwerpunkte: Geschichte des europäischen Staatensystems und der deutschen Außenpolitik).

Grundlegende Zielsetzung von Graduiertenkollegs ist eine systematische Postgraduiertenausbildung. Sie soll sowohl der wissenschaftlichen Vertiefung der Forschungsvorhaben dienen als auch gewährleisten, daß die Doktoranden ihre Dissertationsvorhaben innerhalb von drei Jahren abschließen können. Das gemeinsame Forschungs- und Ausbildungsprogramm soll außerdem einer unzweckmäßigen Spezialisierung der Doktorandinnen und Doktoranden entgegenwirken.

Ausgangspunkt der Forschung und Lehre im Rahmen des Graduiertenkollegs „Das Neue Europa" ist der dramatische politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Umbruch in Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Der Transformationsprozeß in Osteuropa führt zur Überwindung der Teilung Europas, aber auch zum Aufbrechen traditioneller und neuer Konflikte. Die zukünftige Entwicklung Europas ist durch das Entstehen neuartiger Probleme und das Auftreten neuer Akteure gekennzeichnet. Die daraus entstehenden Konflikte müssen entschärft und im Rahmen von europäischen Kooperationsstrukturen geregelt werden. Auf der Tagesordnung steht eine weitere Vertiefung der Europäischen Union, die Anbindung Osteuropas an westeuropäische Institutionen, bzw. die Erweiterung westeuropäischer Institutionen und die Neustrukturierung der regionalen Beziehungen in Osteuropa. Diese verschiedenen Dimensionen der europäischen Integration stehen in engem Zusammenhang mit innenpolitischen Prozessen. Die Innenpolitik beeinflußt die Entwicklung europäischer Institutionen, während gleichzeitig die europäischen Institutionen auf die Innenpolitik europäischer Staaten einwirken. Gegenstand des Graduiertenkollegs sind daher sowohl nationale als auch internationale Institutionen in Europa.

Das Graduiertenkolleg knüpft unmittelbar an einen der zentralen Diskussionsstränge in der Politikwissenschaft an, die Debatte über den „Neuen Institutionalismus", die sowohl in der Komparatistik als auch in den internationalen Beziehungen geführt wird. Das gemeinsame Interesse an „Institutionen" dient im Graduiertenkolleg als Klammer zwischen verschiedenen Forschungsschwerpunkten. Durch die interdisziplinäre Zusammensetzung der beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist eine Voraussetzung dafür geschaffen, daß unter der übergreifenden Perspektive des Institutionalismus verschiedene Problemfelder in einer theoretisch angeleiteten, empirischen Forschung aufgearbeitet werden können.

Während die Forschungsvorhaben einzelne Aspekte des institutionellen Wandels in Europa behandeln, stellt sich das Graduiertenkolleg übergreifende erkenntnisleitende Fragen: a) Welche Antriebskräfte gibt es in Europa auf nationaler und internationaler Ebene für eine kooperative Konfliktregelung, insbesondere für die Schaffung von geeigneten Institutionen? und b) Unter welchen Umständen und Bedingungen können bereits bestehende und neu zu gründende Institutionen zu einer kooperativen Konfliktregelung beitragen?

Die Forschungsprojekte der Kollegiatinnen und Kollegiaten liegen in den Bereichen Komparatistik, Internationale Beziehungen, Politische Soziologie, Politische Theorie und Zeitgeschichte. Über die Hälfte der Kollegiatinnen und Kollegiaten legen in ihren Projekten einen besonderen Akzent auf die Europäische Union. Allerdings werden unterschiedliche Blickrichtungen gewählt. Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse, die innerhalb der Europäischen Union und im Zusammenspiel mit den Mitgliedstaaten auf mehreren Ebenen ansetzen, bieten bei einer Reihe von Arbeiten die Ansatzpunkte für die Untersuchungen. Dabei soll beispielsweise die Konkurrenz zwischen verschiedenen Institutionen herausgearbeitet werden. Einige Arbeiten beschränken sich auf einzelne EU-Institutionen, wie insbesondere das Projekt über Prozeßparteien vor dem Europäischen Gerichtshof. Andere Arbeiten beziehen sich auf Politik innerhalb der Europäischen Union, so etwa ein Projekt über interkommunale und interregionale Kooperation innerhalb der Europäischen Union und ein Projekt über die Bedeutung der skandinavischen Staaten für die Entwicklung der Europäischen Union.

An der Schnittstelle zwischen den EU-Institutionen und den EU-Außenbeziehungen sind sowohl ein Projekt über Griechenland in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union angesiedelt als auch ein Projekt über die Entwicklung europäischer Institutionen auf dem Gebiet der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik. In einer Arbeit über internationale Institutionen im Jugoslawienkonflikt wird die EU-Außenpolitik mit den Aktivitäten von anderen internationalen Institutionen verglichen. Regionale Kooperation in Europa, jenseits bzw. im Schatten der Europäischen Union, wird in einem Projekt über die Nordische, Baltische und Ostsee-Anrainer-Kooperation thematisiert.

Stark vertreten sind zwei weitere Themenbereiche, nämlich die Transformation in Mittelosteuropa einerseits und Umweltpolitik andererseits. Eine Gruppe von drei Doktorandinnen beschäftigt sich mit dem Transformationsprozeß in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik. Während bei einer Arbeit die Rolle des Parlamentes im Transformationsprozeß untersucht wird, fragen die beiden anderen Doktorandinnen nach der Legitimation der neuen politischen Institutionen und nach der politischen Kultur in den neuen Demokratien. In den Bereich der Umweltpolitik fallen vier Dissertationsprojekte, die sich ebenfalls gut ergänzen: Eine vergleichende Studie bezieht sich auf Nicht-Regierungsorganisationen, denen in der umweltpolitischen Literatur eine Initiativfunktion zugeschrieben wird; eine Arbeit handelt von EU-Umweltpolitik, und zwei weitere Arbeiten beziehen sich auf die Umweltaußenpolitik der Europäischen Union sowie auf globale Umweltpolitik. Das Spektrum der Forschungsprojekte wird schließlich durch eine historische und eine ideengeschichtliche Arbeit zur europäischen Integration und zu Institutionen erweitert.

Die Kollegiaten bearbeiten also ein breites Spektrum an Politikfeldern, haben unterschiedliche regionale Schwerpunkte in Europa und haben

verschiedene methodische und theoretische Ansätze gewählt. Dennoch ist im Laufe des ersten Jahres sowohl ein enger Dialog der Kollegiatinnen und Kollegiaten untereinander, als auch mit den Hochschullehrerinnen und -lehrern entstanden. Erleichtert wird der Austausch dadurch, daß es dennoch eine Reihe von gemeinsamen Forschungsinteressen und Forschungsproblemen gibt. Die engen Diskussionen wurden zunächst dadurch ermöglicht, daß die Kollegiatinnen und Kollegiaten untereinander ihre Projekte kennenlernten. Dazu wurden im ersten Semester alle Forschungsprojekte im Kolloquium vorgestellt und seither meist in Arbeitsgruppen weiter diskutiert. Die gemeinsame Arbeits- und Diskussionsgrundlage wird sicherlich auch in den Seminaren zu Einzelthemen erweitert. Die Seminarthemen beziehen sich zum Beispiel auf Fragen der europäischen Integration, auf Transformationsprozesse und Institutionentheorien. Im Kolloquium werden außerdem Gäste zu Vorträgen eingeladen und auf Vorschlag der Kollegiatinnen und Kollegiaten auch einzelne aktuelle Problembereiche vertieft. Im ersten Jahr standen dabei methodische und theoretische Fragen im Vordergrund.

Damit die Stipendiatinnen und Stipendiaten über das Graduiertenkolleg hinaus auch internationale Erfahrungen sammeln können, wird allen Stipendiaten ein Zuschuß für einen mehrmonatigen Auslandsaufenthalt, in der Regel bei einer Forschungsinstitution, gewährt. Inwiefern die Auslandserfahrungen das Graduiertenkolleg weiter bereichern werden, wird sich im Herbst 1996 zeigen, wenn die ersten Kollegiatinnen und Kollegiaten zurückkehren.

Das Graduiertenkolleg wird von Kollegiaten, Hochschullehrern und Gästen einhellig gelobt. Das mag teilweise an der Erfahrung liegen, daß trotz unterschiedlicher Spezialisierungen mehr Dialog und gegenseitiges Verstehen möglich ist, als viele zunächst angenommen hatten. Häufig wirkt der hohe Grad an Spezialisierung in der Forschung einem Austausch zwischen verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen oder Teildisziplinen entgegen. Dem Graduiertenkolleg kommt nun eine Brückenfunktion zu, indem ein enger Dialog institutionalisiert wird zwischen Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftlern, die sich ohne das Kolleg vermutlich kaum austauschen würden. Die Bündelung verschiedenartiger Europaforschung im Kolleg könnte auch Impulse für das Verständnis der vielschichtigen Wechselbeziehungen zwischen nationaler und internationaler Politik geben, die gerade in Europa besonders ausgeprägt sind.

Weitere Informationen bei der wiss. Koordinatorin des Graduiertenkollegs: Hildegard Bedarff, Zentralinstitut für Sozialwissenschaftliche Forschung, Malteserstr. 74–100, 12249 Berlin, Tel. 030/7792-210, Fax 030/775 96 85.

Hildegard Bedarff

Mannheimer Graduiertenkolleg für Sozialwissenschaften (MAGKS)

„Europäische Gesellschaften im Wandel. Entwicklungstendenzen, Steuerungsprobleme und Innovationschancen" lautet das Leitthema des Mannheimer Graduiertenkollegs für Sozialwissenschaften (MAGKS), das am 1. März 1992 seine Tätigkeit an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim aufgenommen hat. Es wird gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). Die Fächer Soziologie und Politikwissenschaft sind innerhalb des Kollegs gleichrangig beteiligt und werden von den Hochschullehrern Johannes Berger, Hartmut Esser, Peter Flora, Peter Ph. Mohler und Walter Müller im Fach Soziologie sowie von Peter Graf Kielmansegg, Beate Kohler-Koch (zugleich Sprecherin des Kollegs) und Franz Urban Pappi im Fach Politikwissenschaft vertreten. Sachlich und organisatorisch ist das MAGKS eng mit dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen e.V. (ZUMA) verbunden, die neben der Fakultät für Sozialwissenschaften als institutionelle Träger fungieren.

Das Leitthema des Kollegs – die international vergleichende Analyse sozialer, institutioneller und politischer Strukturen der europäischen Gesellschaften, ihrer Entwicklung und ihres Wandels – bildet die übergreifende inhaltliche Klammer für die darin zusammengeschlossenen Personen und Institutionen. Im Rahmen dieser Thematik konzentriert sich das Graduiertenkolleg insbesondere auf zwei zentrale Forschungsfelder, die angesichts des europäischen Einigungsprozesses und des sozialen Wandels, in dem sich die westlichen Industriegesellschaften befinden, von besonderer Bedeutung sind. Diese sind: 1. der Wandel der Sozialstruktur, der durch ihn ausgelöste Problemdruck und die mit ihm verbundenen Innovationschancen; 2. die Entwicklungstendenzen und Zukunftschancen des demokratischen Verfassungsstaates und demokratischen Regierens in der Europäischen Union.

Im Hinblick auf das erstgenannte, eher soziologisch orientierte Forschungsfeld stehen vor allem Fragen nach den Zusammenhängen von Bildungsentwicklung, dem Wandel der Berufsstruktur und Veränderungen in den Strukturen sozialer Ungleichheit sowie nach den Wandlungen in der Organisation familialer und verwandtschaftlicher Beziehungssysteme, informeller Netzwerke und Unterstützungssysteme in den europäischen Gesellschaften im Mittelpunkt. Die eher politikwissenschaftlich orientierten Fragestellungen erstrecken sich in erster Linie auf die Problematik der föderativen Machtverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, der Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik, des Regionalismus in europäischen Gesellschaften sowie der Verhandlungsmodi in der EU-Politikformulierung.

Eine zweite übergreifende Klammer in der Konzeption des Mannheimer Graduiertenkollegs ist das gemeinsame Interesse an der Aufarbeitung der theoretischen und methodischen Probleme international und interkulturell vergleichender Sozialwissenschaft und an der Entwicklung der theoretischen und methodischen Grundlagen zur Erklärung von strukturellen bzw. prozessualen Differenzen zwischen den europäischen Gesellschaften. Im Kern geht es dabei um die oft nur unzureichend reflektierten Möglichkeiten einer theoretischen bzw. explizit erklärenden Modellierung von Strukturdifferenzen und der systematischen Integration der theoretischen Modelle mit empirischen Daten, deren methodische, methodologische und theoretische Voraussetzungen erarbeitet, reflektiert und weiterentwickelt werden sollen. Nicht zuletzt durch diese angestrebte Verzahnung von konkreter empirischer Forschung und methodisch-theoretischer Reflexion gewinnt das MAGKS sein spezifisches Profil.

Die Absicht einer engen Verbindung von inhaltlichen und methodisch-theoretischen Zielsetzungen manifestiert sich nicht nur im allgemeinen Forschungskonzept des Mannheimer Graduiertenkollegs, sondern prägte auch maßgeblich das umfassende Ausbildungsprogramm, das den Stipendiatinnen und Stipendiaten vor allem in der Anfangsphase ihrer Forschungsprojekte angeboten wurde. Dieses Ausbildungsprogramm umfaßte im wesentlichen drei Typen von Veranstaltungen: Vortragsreihen, Workshops und Forschungsseminare. Die Vortragsreihen dienten zum einen dazu, den Kollegiatinnen und Kollegiaten einen Einblick in die speziellen Arbeitsgebiete der am Graduiertenkolleg beteiligten Hochschullehrer zu geben und sollten zum anderen eine Übersicht über die Theorieansätze, Forschungsrichtungen und Methoden vermitteln, die für das Forschungsprogramm des Kollegs relevant sind. In den Workshops sollten die Kenntnisse der theoretischen und methodischen Grundlagen vergleichender sozialwissenschaftlicher Forschung vertieft und neuere empirische Analyseverfahren erarbeitet werden. Zentrale Themen dieser Veranstaltungen waren unter anderem: „Theoriebildung in den Sozialwissenschaften“ (unter Leitung von Siegwart Lindenberg/Groningen und Reinhard Wippler/Utrecht), „Interkultureller Vergleich in der quantitativen empirischen Sozialforschung“ (Richard Topf/Oxford und Peter Ph. Mohler/Mannheim), „Neuere statistische Analyseverfahren“ (Johann Handl/Mannheim), „Probleme komparativer Forschung“ (Walter Müller/Mannheim), „Comparative Politics“ (Peter Mair/Leiden und Hans Keman/Amsterdam), „Netzwerke und Institutionen. Empirische Forschung in Regionen“ (Arthur Benz/Konstanz), „Family Policy in Comparative Perspective“ (Alfred Kahn/New

York und Sheila B. Kamerman/New York) und „Regions and Regionalism" (Michael Keating/Ontario). Die Forschungsseminare schließlich zielten darauf ab, eine Gelegenheit zum regelmäßigen gemeinsamen Wissensaustausch sowie zur Diskussion der aktuellen Forschungsergebnisse der Kollegiatinnen und Kollegiaten unter Einbeziehung der beteiligten Hochschullehrer zu bieten und sollten damit auch zur Stärkung der interdisziplinären Kooperation innerhalb des Kollegs beitragen.

Insgesamt wurden seit dem Beginn im März 1992 zehn Doktorandinnen, vier Doktoranden, eine Postdoktorandin und ein Postdoktorand im Rahmen des Mannheimer Graduiertenkollegs gefördert, die in drei „Kohorten" rekrutiert worden sind. Da die Stipendien europaweit ausgeschrieben worden waren, gingen auch zahlreiche Bewerbungen aus mehreren europäischen Ländern ein, von denen schließlich jeweils eine Bewerberin aus Spanien, Italien und Finnland (aus einer Gesamtzahl von fast 200 vollständigen Bewerbungen) ausgewählt wurden.

Die konkreten Forschungsprojekte der Kollegiatinnen und Kollegiaten erstrecken sich, dem weitgefaßten Leitthema des Graduiertenkollegs entsprechend, auf ein breites Spektrum von Fragestellungen, die im Hinblick auf die Entwicklungstendenzen, Steuerungsprobleme und Innovationschancen im europäischen Kontext von Interesse sind. Im politikwissenschaftlich orientierten Forschungsfeld befassen sich zwei Dissertationen mit den Entwicklungstendenzen des demokratischen Regierens auf der Ebene der Institutionen der Europäischen Union: Anita Niedermaier untersucht die Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der Entwicklung einer föderalen Macht- und Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, insbesondere die ambivalenten Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auf den Prozeß der europäischen Integration; Stefan Göbel analysiert die Bedingungen eines kooperationsorientierten Verhandlungsmodus im Prozeß der Politikformulierung der Europäischen Union und widmet sich dabei vor allem der Aufgabe einer theoretisch-konzeptionell informierten Identifikation der Voraussetzungen eines „Problem-Solving-Modus". Mit den Auswirkungen der europäischen Integration auf die Regionen im europäischen Mehrebenensystem und den Regionalismus befassen sich die Dissertation von Michèle Knodt, die im Rahmen eines europaweit vergleichenden Projektes am Beispiel von Baden-Württemberg und Niedersachsen unterschiedliche regionale Strategien vor allem in den Politikfeldern der Forschungs-, Technologie- und Regionalpolitik untersucht, und die von Niels Lange, der die Veränderungen der Haltung organisierter Wirtschaftsinteressen zum politischen Regionalismus im Kontext von europäischer Integration und ökonomischer Globalisierung am Beispiel von Schottland, Wales, Galizien und Katalonien aufzeigt. Weitere politikwissenschaftlich ausgerichtete Dissertationen analysieren die Transformation des italienischen Parteiensystems durch „Lega Nord", „Forza Italia" und „La Rete" und die damit verbundene Veränderung des Interessenvermittlungsprozesses durch „Bewegungsparteien" (Elisabeth Fix), die Determinanten von Mandatsniederlegungen auf kommunalpolitischer Ebene (Kathrin Susann Becher) sowie die Wahlentscheidungen im Mehrparteiensystem am Beispiel der Bundestagswahl 1990 auf der Grundlage eines im Anschluß an McFadden entwickelten multiattributiven logistischen Zufallsnutzenmodells (Paul Thurner). Stärker soziologisch ausgerichtet sind eine Reihe von Forschungsprojekten zur vergleichenden Analyse des Wandels der Familienstrukturen und unterschiedlicher Ausprägungen der Familienpolitik im Rahmen eines übergreifenden Projekts zum internationalen Sozialstaatsvergleich. Unter dieser Perspektive werden am MAGKS Dissertationen zur Institutionalisierung der Familienpolitik in der Bundesrepublik und der DDR (Birgit Fix), zum Zusammenhang von Familienpolitik und Individualisierung (Edgar Knispel), zu den Auswirkungen von „child care policies" in Finnland (Virpi Kosunen), zu den Konsequenzen grundlegender sozialpolitischer Maßnahmen auf das Modell der Familien- und Verwandtschaftssolidarität in Italien (Manuela Naldini) und zu den Auswirkungen sozialer Wandlungsprozesse auf den Ablöseprozeß von Jugendlichen aus dem Elternhaus in Spanien (Teresa Jurado) verfaßt. In dieses Forschungsfeld fallen auch die beiden am Graduiertenkolleg geförderten Habilitationsarbeiten zur vergleichenden Untersuchung von unterschiedlichen normativen Modellen der Ver-

teilung der Kinderkosten und deren geschlechtsspezifischen Folgen (Kirsten Scheiwe) und zu Familienwandel und Familienpolitik in Konkordanzdemokratien (Beat Fux). Außerdem werden in einer Dissertation zur sozialen Ungleichheit im französischen Bildungswesen der Wandel sozialer Allokationsmechanismen im Hinblick auf sukzessive Bildungsübergänge analysiert (Hildegard Brauns) und in einem weiteren Forschungsprojekt die Rolle intermediärer kirchlicher Institutionen im spanischen Wohlfahrtsstaat untersucht (María José del Pino-Espejo). Die Mehrzahl der Forschungsprojekte der 1992 bzw. 1993 aufgenommenen Stipendiatinnen und Stipendiaten sind bereits abgeschlossen oder stehen kurz vor der Fertigstellung.

Angesichts des hohen Zeitaufwands für die Betreuung des Graduiertenkollegs und der zusätzlichen Arbeitsbelastung der ohnehin lehr- und forschungsintensiven Fakultät nicht zuletzt durch das MZES hat die Fakultät für Sozialwissenschaften bereits 1994 beschlossen, bei der DFG keine Verlängerung des Kollegs zu beantragen. Das MAGKS wird deshalb zum 31. Mai 1996 abgeschlossen.

Stephan Ganter

Institut für Europäische Politik e. V. (IEP)

Seit 1959 ist das Institut für Europäische Politik auf dem Gebiet der Europäischen Integration tätig. Es stellt wissenschaftliche Analysen zu Problemen europäischer Politik, erarbeitet Handlungsoptionen und regt die praktische Anwendung der Forschungsergebnisse an. Das IEP ist Gründungsmitglied der Trans European Policy Studies Association (T.E.P.S.A.), Brüssel.

Arbeitsschwerpunkte des Instituts sind u. a.

- Grundfragen europäischer Integrationspolitik;
- Integrationstheorie und -geschichte;
- Institutionen und Entscheidungsprozesse in der EU;
- Europapolitische Interessen und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland;
- Beziehungen zwischen der EU und Mittel- und Osteuropa;
- Europäische Außen- und Sicherheitspolitik;
- Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, insbesondere Asyl- und Einwanderungspolitik;
- übergreifende Aspekte anderer zentraler Politikbereiche, z. B. Wirtschafts- und Währungsunion;
- EU und die Regionen;
- Bilaterale Aktivitäten im Rahmen des Deutsch-Italienischen Forums und des Deutsch-Ungarischen Forums;
- Europäische Bildung.

Forschungsergebnisse werden regelmäßig in Publikationen des IEP veröffentlicht.

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/EU-Entwicklung beschäftigt. Mitglieder sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von Forschungsinstituten und Angehörige verschiedenster Behörden und Organisationen, deren Arbeitsschwerpunkte auf dem Gebiet der EG/EU-Integration liegt. Der AEI gehört der European Community Studies Association (ECSA-Europe) an und wird von der Europäischen Kommission gefördert.

Der AEI hat sich zum Ziel gesetzt,

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

Zu den Aktivitäten des AEI gehören insbesondere
- die Veranstaltung von 6–8 wissenschaftlichen Tagungen pro Jahr zu Fragen der Europäischen Integration.
- die Herausgabe der Schriftenreihe des AEI und der Auswahlbibliographie „Europäische Integration".

INTEGRATION
Herausgeber: Prof. Dr. Heinrich Schneider

Geschäftsführende Redaktion
Sven Arnswald, M. A., Redaktionsassistent für das Institut für Europäische Politik, Bonn; Dr. Mathias Jopp, Bonn; Meike Leube, Redaktionsassistentin für den Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn; Barbara Lippert, M. A. (verantwortlich), Bonn.

Redaktionskollegium
Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; Prof. Dr. Rolf Caesar, Hohenheim; Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen; Dr. Thomas Jansen, Brüssel; Bernd Janssen, Bonn; Prof. Dr. Wilfried Loth, Essen; Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg; Dr. Otto Schmuck, Bonn; Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien; Prof. Claus Schöndube, Frankfurt; Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn; Prof. Dr. Werner Weidenfeld, München; Prof. Dr. Wolfgang Wessels, 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,– 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

"The leading academic forum for the analysis of post-Communist reform."
Richard Layard, *Centre for Economic Performance, London School of Economics*

Editors:

Philippe Aghion
European Bank for Reconstruction and Development, and Nuffield College, Oxford, UK

Paul Hare
Centre for Economic Reform and Transformation, Heriot-Watt University, Edinburgh, UK

The Economics of Transition, published for the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), was originally created to meet the need for reliable, authoritative analysis and information on the transformation process in the former communist states of Europe. Since the journal's launch in 1992, the study of transition has developed into a new field in economics, which reaches well beyond eastern Europe. Transition economics is also relevant to all countries engaged in an institutional or systemic transformation process.

What's in The Economics of Transition?

- Authoritative articles analysing recent developments and problem issues
- Empirical analyses and case studies, either on single countries or issues, or of a comparative nature
- 'Round Table' discussions, focusing on topical or controversial problems
- Short statistical updates, including useful country-by-country tables, based on information supplied by the EBRD
- Reviews of recent books

A selection of recent articles in ***The Economics of Transition***

- **William Easterly and Paulo Vieira da Cunha** Financing the storm: macroeconomics crisis in Russia
- **Gerard Roland** The role of political restraints in transitional economies
- **David M. Newbury** Restructuring and privatising electric utilities in Eastern Europe
- **János Kornai** Eliminating the shortage economy: a general analysis and examination of the developments in Hungary
- **Jean Tirole** Western prudential regulation: assessments, and reflections on its application to Central
- **Dariusz Rosati** Output decline during transition from plan to market: a reconsideration
- **Tito Boeri** Transitional unemployment
- **Larry Karp and Spiro Stefanou** Domestic and trade policy for Central and East European Agriculture

1996 ORDER FORM

☐ Please enter my subscription to **The Economics of Transition** Vol. 4 (two issues)

☐ Institutions US$280/£160 ☐ Individual US$82/£49 ☐ Academic Libraries US$175/£99

Please note: *The Economics of Transition* will now be published in two rather than four issues per volume. However, the overall number of pages in each volume will remain the same, and there will be no increase in subscription charges for 1996. £ sterling rates apply in UK and Europe, US$ rates elsewhere. Customers in the EU and Canada are subject to their local sales tax.

☐ I enclose the correct remittance. ☐ Please send me a free sample copy.

Name..... Address.....

..... City.....

County..... Postcode.....

☐ Please debit my Diners / Mastercard / American Express / Visa card number:

☐☐☐☐ ☐☐☐☐ ☐☐☐☐ ☐☐☐☐ Exp. date: ☐☐ / ☐☐

For further subscriptions information please contact:
Oxford University Press, Journals Marketing (X96),
Walton Street, Oxford OX2 6DP, UK. Fax: +44 (0) 1865 267485

OXFORD JOURNALS