# integration 3/96

#### Ben Tonra

Die irische Präsidentschaft der Europäischen Union – Flexibilität und Phantasie

Christian Deubner und Josef Janning

Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäischen Union: Überlegungen und Modellrechnungen

Jürgen Stark

Die künftige Finanzierung des EU-Haushaltes und der Beitrag der Bundesrepublik Deuschland

## Gerd Walter

EU-Finanzierung auf dem Prüfstand – Reform statt Fundamentalattacke

## Arbeitskreis Europäische Integration

Repräsentation und Interessenvertretung der Hochschulen auf europäischer Ebene

Hochschul- und forschungspolitische Herausforderungen der Europäischen Union

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

#### INHALT

Ben Tonra Die irische Präsidentschaft der Europäischen Union – Flexibilität und Phantasie	133
Christian Deubner und Josef Janning Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäischen Union: Überlegungen und Modellrechnungen	146
Forum Jürgen Stark Die künftige Finanzierung des EU-Haushaltes und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland	159
Gerd Walter EU-Finanzierung auf dem Prüfstand – Reform statt Fundamentalattacke	164
Tagungen Wolfram Kaiser Beschleunigung, Vertiefung und Erweiterung	169
Arbeitskreis Europäische Integration Erich Hödl Repräsentation und Interessenvertretung der Hochschulen auf europäischer Ebene	174
Julia Keller und Andreas Maurer Hochschul- und forschungspolitische Herausforderungen der Europäischen Union	180

## **AUTORINNEN UND AUTOREN**

Dr. Christian Deubner Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen

Prof. Dr. Erich Hödl Rektor der Universität Gesamthochschule Wuppertal

Rektor der Oniversität Gesamtnochsendre wupp

Josef Janning Leiter der Forschungsgruppe Europa im Centrum für angewandte Politikforschung, München Dr. Wolfram Kaiser

DFG-Stipendiat und Lehrbeauftragter an den Instituten für Geschichte, Zeitgeschichte und Politikwissenschaft der Universität Wien

Julia Keller stud. phil. Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen an der Universität zu Köln

Dipl. Pol. Andreas Maurer D.E.E.A. Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Europäische Politik, Bonn

Dr. Jürgen Stark Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Bonn

John Benjamin Tonra B.A., M.A. Lecturer am Department of Political Science, Trinity College der Universität Dublin

Gerd Walter Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein, Mitglied des Ausschusses der Regionen

## Die irische Präsidentschaft der Europäischen Union -Flexibilität und Phantasie

#### Ben Tonra

Ein Großteil der Literatur über die Präsidentschaft des Ministerrats und des Europäischen Rates betont deren im wesentlichen geschäftlichen Charakter. Zu den Aufgaben einer Präsidentschaft gehört die Leitung einer Fülle von Ausschußsitzungen, die Vermittlung von Übereinkünften, wo erforderlich, das Management der politischen Tagesordnung der Union sowie ihre Vertretung nach außen. Es scheint nur wenig Raum zu geben für Dynamik oder Innovation. Akzeptiert man dieses Modell, so könnte man zu dem Schluß kommen, daß im Grunde überhaupt keine Notwendigkeit besteht, die Präsidentschaft näher zu untersuchen. Als Voraussetzungen für eine erfolgreiche Präsidentschaft gelten unter diesem Blickwinkel die Größe und die Ressourcen der nationalen Verwaltung, deren diplomatische Erfahrung und Glaubwürdigkeit, ihre Vertrautheit mit dem institutionellen und politischen System sowie ihre Fähigkeit, sich auf die Aufgaben zu konzentrieren, ohne hierbei von innenpolitischen Problemen abgelenkt zu werden.<sup>2</sup>

Doch die Präsidentschaft ist nicht einfach nur eine Frage der guten Organisation. Die Herangehensweise eines jeden Staates an die Managementaufgaben im Rahmen seiner eigenen EU-Präsidentschaft ist unterschiedlich. Nationale Politikpräferenzen prägen die Agenda einer Präsidentschaft. Die Fähigkeit von Staaten, auf unvorhergesehene Entwicklungen zu reagieren, variiert. Diese Unterschiede werden durch die Tatsache, daß die Präsidentschaft zwischen den Mitgliedstaaten alle sechs Monate wechselt, noch stärker hervorgehoben, was sogar in der Kritik gipfelt, das Rotationsprinzip schwäche die Union. Die dementsprechende Behauptung lautet, den Präsidentschaften fehle ein längerfristiges strategisches Denken, der politische Fokus der Union schlingere im Laufe der Zeit von Dossier zu Dossier, der gemeinsamen Agenda der Union würden exzentrische ministerielle Launen aufgedrängt und die Entscheidungsfindung sei übermäßig auf die zwei Gipfel pro Jahr angewiesen, auf denen Minister und Beamte in den frühen Morgenstunden Kompromisse und ad-hoc-Texte "zusammenschusterten".

Nimmt man Abstand von diesen beiden extremen Vorstellungen, so wird ein großzügigeres Bild sichtbar. Das Management der Agenda der Union stellt sich dann als ein fortlaufender Prozeß dar, dem einzelne Präsidentschaften einen Fokus, Prioritäten und einen besonderen Charakter verleihen, deren spezifischer Inhalt jedoch das Ergebnis gemeinsamer Diskussionen und Übereinkünfte ist. Politische Entscheidungen werden durch die abtastende Suche der Präsidentschaft nach Kompromissen herbeigeführt. Dieser Beitrag soll ein Schlaglicht auf die irische Präsidentschaft der Europäischen Union in der zweiten Hälfte des Jahres 1996 sowie auf den Beitrag werfen, den die irische Regierung zur anspruchsvollen Agenda der Europäischen Union zu leisten hofft.

Irland, die Präsidentschaft und die Union

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union gibt den politischen Entscheidungsträgern in Irland die Mittel an die Hand, um auf die Gestalt der Union und ihre Beziehungen zur übrigen Welt Einfluß zu nehmen. Im Rahmen dieser Mitgliedschaft sind die Präsidentschaft des Ministerrats und des Europäischen Rates eine hochwillkommene Gelegenheit, einen ausdrücklich eigenen Beitrag zu leisten. Der traditionelle Ansatz der irischen Regierungen in bezug auf ihre Präsidentschaften kann am besten als der einer Amtsverwaltung beschrieben werden, wobei vorsichtiges Vermitteln über einem dramatischem Spiel mit dem Feuer dominiert. Auf das Vermächtnis von vier irischen Präsidentschaften (1975, 1979, 1984 und 1990) verweisen irische Minister und Beamte mit gewissem Stolz. Das erste Lomé-Abkommen, die "Dublin-Formel", die den Beginn des Euro-Arabischen Dialogs erleichterte, der Dooge-Ausschuß 1984, der zur Einheitlichen Europäischen Akte führte, und die positive Weise, in der die Gemeinschaft auf die deutsche Vereinigung reagierte, sind zu einem gewissen Teil der Energie, den Ideen und dem Geschick Irlands zuzuschreiben.

Die Aussagen im Vorfeld der fünften irischen Präsidentschaft, die im Juli 1996 begonnen hat, reflektieren "understatement". Dem Tánaiste (Stellvertretender Premierminister) und Außenminister, Dick Spring, zufolge, wird sie "mit der gleichen Effizienz und Effektivität durchgeführt werden, die schon die Kennzeichen früherer irischer Präsidentschaften waren". Dieser zurückhaltende Ansatz wird nicht durch die Debatten über die Rolle der kleineren Mitgliedstaaten der Union in Frage gestellt. Irische Minister und Beamte weisen Andeutungen von der Hand, wonach sie sich selbst oder die irische Präsidentschaft gut "verkaufen" müßten. Irland, betonen sie nachdrücklich, müsse bei der Durchführung seiner Präsidentschaft nichts beweisen. Sie argumentieren, daß die Präsidentschaften kleinerer Mitgliedstaaten nicht weniger kompetent und erfolgreich seien als die größerer Mitgliedstaaten. Und in der Tat vergleichen dieselben Minister und Beamten, wenn sie dazu gedrängt werden, die Leistungen ihrer Präsidentschaften sehr gerne mit den weniger erfolgreichen Präsidentschaften einiger größerer Mitgliedstaaten.

Es ist ganz nützlich, zwischen den Ansichten von Beamten und Ministern bezüglich der Agenda der irischen Präsidentschaft zu unterscheiden. Beamte im Außenministerium und in der Behörde des Taoiseach (Premierminister) betonen, daß sich die Agenda der Union erst wirklich im Laufe der Zeit entwickelt. Jede nachfolgende Präsidentschaft übernimmt einen vollständigen Satz von Aufgaben von ihrer Vorgängerin. Die Ministerialbeamten unterstreichen daher die Notwendigkeit eines effektiven Managements dieser Aufgaben, so daß die Kohärenz von einer Präsidentschaft zur nächsten gewährleistet ist. Sie verweisen auch darauf, daß jede Präsidentschaft genügend Flexibilität bewahren muß, um mit einer plötzlichen Krise fertig zu werden. Minister scheinen hingegen größere Ambitionen für ihre sechs Monate im europäischen und internationalen Rampenlicht zu haben. Die Regierung ist eindeutig bestrebt, klar definierte politische Ziele vorzugeben, die den Wählern als bedeutende europäische 'Erfolge' verkauft werden können. Ein Beispiel für die Spannungen, die in diesem Zusammenhang entstehen können, ist der Ehrgeiz irischer Minister, die Euratom-Inspektionen und die Sicherheitsvorschriften für nukleare Anlagen zu verstärken bzw. zu verschärfen, obwohl Fachbeamte darauf hinweisen, daß der Widerstand einiger Mitgliedstaaten eine derartiges Vorhaben äußerst unwahrscheinlich werden läßt.5

Für eine kleine Administration stellt die Durchführung der Präsidentschaft eine physische Herausforderung dar. Für das Außenministerium, das die Aufgabe der Durchführung der irischen Präsidentschaft übernimmt, belaufen sich die unmittelbaren Kosten für das Jahr 1996 auf ungefähr 11 Millionen ECU.<sup>6</sup> Diese Zahl berücksichtigt nicht die Kosten durch andere Ressorts, die sich aus den Aufgaben der Präsidentschaft ergeben; daneben entstehen

auch Sachkosten. Zur Unterstützung der Präsidentschaft kommen im Außenministerium und in irischen Auslandsvertretungen neue Informationstechnologien in einem Umfang von 3,7 Millionen ECU zum Einsatz. Weitere 12,4 Millionen ECU wurden für das Treffen des Europäischen Rates, das vom 13. bis 14. Dezember in Dublin Castle stattfinden wird, ausgegeben.

Auch mit Blick auf die personelle Ausstattung gibt es ein bedeutendes Engagement. Der diplomatische Stab des Außenministeriums im In- und Ausland liegt knapp unter 1.000 Personen, einschließlich jener 246 im diplomatischem Dienst. Die Hälfte des Stabs arbeitet normalerweise ständig in Dublin. Mit Blick auf die Präsidentschaft wurden jedoch etwa 10 Prozent des diplomatischen Stabs anderweitig eingesetzt. Die meisten Auslandsvertretungen mit mehr als zwei Mitarbeitern schickten Personal zurück nach Dublin. Etwa 130 zusätzliche Mitarbeiter wurden in das Außenministerium abgestellt; zum einen rekrutieren sie sich aus anderen Ministerien und Regierungsbehörden, zum anderen aus vorübergehend reaktivierten pensionierten Diplomaten. Ebenfalls im Hinblick auf die Präsidentschaft zog die irische Mission in Brüssel in neue Räumlichkeiten in die unmittelbare Nachbarschaft des Ministerratsgebäudes Justus Lipsius' um, der diplomatische Stab wurde zudem dort verdoppelt. All diese Ressourcen werden zum einen dazu bestimmt sein, den EU-Gipfel im Dezember sowie den vom Europäischen Rat in Florenz für Oktober beschlossenen Sondergipfel in Dublin, der dazu beitragen soll, die politische Dynamik der Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz aufrechzuerhalten, zu organisieren und durchzuführen.7 Zum anderen müssen mit Hilfe dieser Mittel mehr als 40 Ministertreffen und mehr als 200 Arbeitsgruppensitzungen durchgeführt werden.

Das politische und administrative Management dieses Unternehmens liegt bei der irischen Regierung. Die organisatorische Durchführung der Präsidentschaft obliegt der "Ministers and Secretaries Group". Mitglieder dieses Ausschusses sind der Taoiseach, der Tánaiste und Außenminister, der Sozialminister, der Finanzminister, der Justizminister, der Landwirtschaftsminister, der Wirtschaftsminister und der Staatsminister (kein Kabinettsmitglied) für Europäische Angelegenheiten. Das erste Treffen dieser Minister und ihrer leitenden Beamten (Abteilungsleiter jedes Ministeriums), fand im Februar 1996 statt. Der Ausschuß wird während der Präsidentschaft regelmäßig zusammentreten.

Vor der Einsetzung der "Ministers and Secretaries Group" oblag dem "European Coordination Committee" die Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den Ministerien in Vorbereitung auf die Präsidentschaft. Dieser Ausschuß, unter dem Vorsitz des Staatsministers für Europäische Angelegenheiten, Gay Mitchell, setzt sich aus leitenden Beamten zusammen und ist verantwortlich für die administrative Koordinierung sowie technische Fragen. Dieser Ausschuß hatte auch schon früh die Aufgabe, jene Themen zu identifizieren und zu erörtern, die durch die Präsidentschaft aufgeworfen wurden. Die Planungen für die Präsidentschaft begannen Anfang 1994 und es war das Ziel, "sicherzustellen, daß die laufenden Geschäfte der Europäischen Union in einer effizienten, effektiven und unvoreingenommenen Art und Weise erledigt werden"<sup>8</sup>.

Die Europäische Union und der Bürger: Die irische politische Agenda

Über das effiziente Management hinaus ist es das wichtigste Ziel der irischen Präsidentschaft, die Kluft zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern zu verkleinern. Der Tánaiste beispielsweise betonte, daß die Europäische Union den Bürgern nähergebracht werden müsse "in Bereichen, die die Öffentlichkeit am stärksten unmittelbar betreffen, wie etwa der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und gegen Verbrechen und Drogen". Diese beiden Themen, Beschäftigung und Drogenkriminalität, stehen im Zentrum der politischen Agenda der irischen Präsidentschaft.

Hauptthema ist die Arbeitslosigkeit. Den unmittelbaren Anstoß hierfür gab das Mandat des Madrider Gipfels 1995 zur Vorlage des zweiten Jahresberichts über Beschäftigung. Basierend auf der vom Europäischen Rat in Essen 1994 verabschiedeten Strategie wird dieser Bericht dem Gipfel in Dublin vorgelegt werden und sich auf Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen und Frauen sowie auf die Lage von Langzeitarbeitslosen konzentrieren.

Die irischen Vorschläge drehen sich um die Erarbeitung von Strategien, die auf bestimmte Beschäftigungssektoren und auf nicht-traditionelle Arbeitsarrangements sowie lokale Initiativen zielen. Die erste dieser Strategien konzentriert sich auf die Rolle, die klein- und mittelständische Unternehmen bei der Förderung von Beschäftigung spielen. Ziel ist es, durch die Vereinfachung von EU-Vorschriften und die Senkung von Lohnzusatzkosten, Beschäftigung in diesem Bereich zu schaffen und zu fördern. Ein zweiter Bereich besteht in der Schaffung von Arbeitsplätzen zur Förderung der lokalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, wobei Gebiete mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit im Vordergrund stehen. Eine OECD-Studie untersuchte zwölf dementsprechende irische Pilotprogramme, die staatliche Behörden, lokale Fördergesellschaften und Freiwilligengruppen zusammenführten und ein wenig Kapital bereitstellten. Die Ergebnisse dieser Studie werden den Mitgliedstaaten im Laufe der Präsidentschaft formell vorgestellt. Die irischen Minister hoffen, über die Möglichkeit einer vergleichbaren, jedoch von der Europäischen Union getragenen Initiative diskutieren zu können. In dem größeren Kontext von Arbeitslosigkeit und Armut hat sich die Regierung auch selbst verpflichtet, die Präsidentschaft zu nutzen, um neue Ansätze zur Bekämpfung sozialer Benachteiligung zu untersuchen. Diese Initiative ist eine Antwort auf den gescheiterten Versuch der Union, ein neues Programm zur Bekämpfung von Armut zu verabschieden.

Das Thema Beschäftigung wird auch im Rahmen der Regierungskonferenz auf der Tagesordnung erscheinen. Irische Beamte und Minister sind zurückhaltend, mehrdeutige und unrealistische Ziele vorzugeben. Ihrer Ansicht nach sollte eher im Rahmen eines Vertragskapitels über Beschäftigung eine Strategie zur Schaffung und Förderung von Beschäftigung entwickelt werden, als etwa die Vollbeschäftigung zu einem Vertragsziel zu machen. Die irische Präsidentschaft wird wahrscheinlich einen Textentwurf vorlegen, der, basierend auf dem auf dem Essener Gipfel verabschiedeten Ansatz, die Koordinierung nationaler Politiken im Rahmen der Beschäftigungsstrategie der Union unterstützen wird. Dies würde die Koordinierung und Überwachung nationaler Beschäftigungsprogramme durch Institutionen der Union und die Übernahme von Politiken auf Unionsebene fördern, die solche Programme vorantreiben und die Konsultationen mit den Sozialpartnern erleichtern. Die Union könnte auch gefordert sein, Beschäftigungsaspekte in anderen Politikbereichen zu berücksichtigen. Dieser letzte Punkt könnte sich jedoch als problematisch erweisen, wenn er mit anderen ,horizontalen' politischen Prioritäten, wie beispielsweise dem Umweltschutz, konfrontiert wird.

Die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität und die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik sind auf der Agenda der Präsidentschaft ebenfalls weit nach oben gerückt. Inof-

fiziell wies der Taoiseach, John Bruton, im Mai des letzten Jahres darauf hin, daß die Gefahren durch Narkotika "wesentlich bedrohlicher" seien als die durch den Warschauer Pakt während des Kalten Krieges. Er hoffe, "daß Europa in der Lage sein werde, im Laufe der Regierungskonferenz wirksame Antworten auf die Drogengefahr zu finden, und sollte dies der Fall sein, würde es bei den einfachen Menschen an Ansehen gewinnen"<sup>12</sup>. Diesem politischen Ziel steht allerdings eine gewisse Zurückhaltung in offiziellen Kreisen bezüglich einer Vertiefung der Zusammenarbeit in Fragen des Dritten Pfeilers gegenüber. Das Justizministerium beispielsweise widersetze sich ursprünglich Vorschlägen, nach denen der Kommission ein Initiativrecht in den Bereichen Inneres und Justiz zugestanden werden sollte. Dieser Vorschlag ist dennoch inzwischen von der Regierung akzeptiert worden. Das Ministerium war auch beunruhigt bezüglich Vorschlägen, nach denen sowohl die Asyl- wie auch die Visumpolitik in die supranationalen Entscheidungsstrukturen überführt werden sollten. Das im März dieses Jahres veröffentlichte Weißbuch zur irischen Außenpolitik geht nur so weit, als es sagt, daß die irische Regierung eine solche Entwicklung in Betracht ziehen werde.

Die irische Präsidentschaft ist bestrebt, den Dritten Pfeiler weiterzuentwickeln, doch wird dies durch mehrere Faktoren erschwert. Erstens besteht, wie oben angedeutet, eine gewisse Spannung zwischen den Ministerien in bezug auf die Frage, inwieweit die Bereiche Inneres und Justiz in die "Gemeinschaftsmethode" überführt werden sollten. Ein Ergebnis ist, daß das Justizministerium nur allmählich damit begonnen hat, seine Aufmerksamkeit auf die Formulierung einer klaren Agenda für die Präsidentschaft zu richten. Es bestehen auch Befürchtungen, daß der Gemeinschaftspfeiler durch den massiven Transfer von Zuständigkeiten aus dem Bereich des Dritten Pfeilers beschädigt werden könnte. Wenn beispielsweise eine Reihe von Bereichen übertragen würden (wie etwa Einwanderung, Zusammenarbeit in Zollangelegenheiten, Visumpolitik, Asylpolitik usw.) und der Kommission nur ein Initiativrecht neben den Mitgliedstaaten zugestanden werden würde, würde dies nicht die Stellung der Kommission im Ersten Pfeiler schwächen? Schließlich gestaltet sich die irische Position bezüglich Schengen und damit verwandter Themen durch die Paßunion Irlands mit dem Vereinigten Königreich komplizierter. Um die Paßunion zu bewahren (ohne die Paßkontrollen für die Reise nach Nordirland eingeführt werden müßten) wird die irische Regierung gezwungen sein, entweder aus dem Schengener Übereinkommen auszuscheiden oder nach einer Reihe von Ausnahmen zu suchen.

Das wichtigste Thema der irischen Präsidentschaft in diesem Bereich ist die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität und des Drogenhandels. Die Regierung sieht mehrere Möglichkeiten, mit denen die Union auf Probleme in diesem Bereich reagieren könnte. Der Expertenbericht, der dem Madrider Gipfel 1995 vorgelegt wurde, präsentiert eine Reihe von politischen Richtlinien, an die die irische Regierung hofft anknüpfen zu können. Es wurde intensiv über die Entwicklung eines Aktionsprogramms nachgedacht, das die polizeiliche Ausbildung, Grenzkontrollen, eine Küstenwache, eine verbesserte Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit und der Nachrichtendienste sowie Wiedereingliederungsprogramme für Süchtige umfassen würde. Beamte weisen darauf hin, daß das Ziel nicht ein Aktionsplan, sondern ein Rahmen für zukünftige Übereinkommen ist. Minister haben mit einer Diskussion über die Möglichkeit bilateraler oder trilateraler Aktionspläne gegen illegale Drogen begonnen, die zu einem späteren Zeitpunkt die Basis eines EU-Programms bilden könnten. Es heißt, daß einige Vorgespräche mit der Regierung des Vereinigten Königreiches sich als fruchtbar erwiesen haben. Die Regierung hat auch erwogen, die Zusammenarbeit im Rahmen der sogenannten Dublin-Gruppe (Europäische Union, Australien und die USA) auszubauen, um sich stärker auf die

Lieferländer zu konzentrieren. Dies könnte wiederum verbunden werden mit der transatlantischen Zusammenarbeit und den Beziehungen zu Lateinamerika, der Karibik und Asien. Die diesbezüglichen Vorschläge Irlands werden von einem Interministeriellen Ausschuß ausgearbeitet.

#### Die irische Präsidentschaft und die Regierungskonferenz

Das Hauptaugenmerk der irischen Präsidentschaft im Bereich des Managements wird auf der Bewältigung der Regierungskonferenz zur Überprüfung der Verträge liegen. Die Regierungskonferenz, die unter der italienischen Präsidentschaft in Turin eröffnet worden ist, wird während der irischen Präsidentschaft fortgesetzt werden und soll im Laufe des Jahres 1997 zu einem Abschluß gebracht werden. Der Europäische Rat von Florenz hat die irische Präsidentschaft ersucht, für die Tagung im Dezember in Dublin einen allgemeinen Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge auszuarbeiten. Vor diesem Hintergrund sind die irischen Beamten und Minister bestrebt sicherzustellen, daß ihre Präsidentschaft eine solide Vorarbeit leisten wird für einen erfolgreichen Abschluß. Die irische Regierung versteht die Regierungskonferenz eher als eine "Konsolidierung" und als eine "Feinabstimmung" der bestehenden Verträge, denn als eine Gelegenheit, ein "Maastricht Zwei" zu schaffen.

Ein vorraniges Ziel der Regierung im Rahmen dieser Verhandlungen ist, eine breite Übereinkunft über die Form und die Geschwindigkeit der Reform zu erzielen. Sie ist bestrebt, eine Situation zu vermeiden, in der unterschiedliche Geometrien eher die Regel als die Ausnahme in der Union werden. Die Haltung der britischen Regierung bezüglich des Protokolls über die Sozialpolitik des Maastrichter Vertrags und der Wirtschafts- und Währungsunion gibt bereits Anlaß für ernste Bedenken in Dublin. Dem Tánaiste und Außenminister Spring zufolge "sollten alle Mitgliedstaaten übereinkommen, in die gleiche Richtung zu gehen, ohne allzu starke Betonung auf mehreren Geschwindigkeiten"16. Das Weißbuch der Regierung ist noch deutlicher: "Die Entwicklung eines exklusiven inneren Kerns von Mitgliedstaaten sollte vermieden werden, [wohingegen] unterschiedliche Geschwindigkeiten, wie im Falle der WWU, dort, wo erforderlich, von Fall zu Fall in Betracht gezogen werden sollten."17 Folglich ist die Regierung mißtrauisch gegenüber Vorschlägen, die sich für eine Institutionalisierung der "Flexibilität" in Form einer spezifischen Vertragsbestimmung aussprechen. Minister und Beamte sind entschlossen, die Schaffung alldessen zu vermeiden, was einer Union 'à la carte' nahekommt. Nach irischer Auffassung ist es für den berühmten europäischen Konvoi besser, gemeinsam weiterzuziehen, als zu desintegrieren, mit einer kleinen Zahl von Schiffen, die flott über den Horizont davondampfen.

Hinsichtlich der substantiellen Themen im Vorfeld der Regierungskonferenz ist die Position der Regierung an einigen Stellen detailliert umrissen worden. Die Regierung wird mit Blick auf die institutionelle Reform der Union sowie die Entwicklung der Gemeinsamen Außenund Sicherheitspolitik (GASP) und einer gemeinsamen Verteidigungspolitik eine konservative Strategie verfolgen. Es wird anerkannt, daß eine Reform des institutionellen Rahmens der Union notwendig ist. Die irische Regierung ist allerdings entschlossen, daß eine solche Reform nicht die von ihr als erfolgreich betrachtete Balance der Union aus dem Gleichgewicht bringt. Spring betont, daß "die Aufgabe darin besteht, sicherzustellen, daß das Funktionieren der Institutionen effektiver, demokratischer und transparenter gestaltet wird, während zugleich das aktuelle Kräfteverhältnis aufrechterhalten bleibt und die Verbunden-

heit der Bürger gestärkt wird"<sup>18</sup> (Hervorhebung des Verfassers). Die Regierung besteht zudem darauf, daß "die kommende Erweiterung der Union nicht als Entschuldigung genommen werden darf – und die Regierungskonferenz nicht als eine Gelegenheit –, um das schwierige institutionelle Gleichgewicht, welches die wichtigste Errungenschaft und das wichtigste Kapital der Union darstellt, in Frage zu stellen"<sup>19</sup>. Die Balance ist somit das Thema der irischen Präsidentschaft, das sich auf alle institutionellen Fragen bezieht, die im Rahmen der Regierungskonferenz diskutiert werden.

Die Regierung wird sich institutionellen Vorschlägen widersetzen, die in ihren Augen die bestehenden Kräfteverhältnisse stören würden. Hinsichtlich der Präsidentschaft selbst wird der Vorschlag, die sechsmonatige Rotation zugunsten einer Gruppe oder einer Team-Präsidentschaft von längerer Dauer aufzugeben, "auf entschiedenen Widerstand stoßen"20. Die Regierung sieht zudem keine Notwendigkeit, die Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten im Rat zu überprüfen. Sie weist darauf hin, daß es niemals einen Stimmblock kleinerer Staaten im Rat gegeben habe und daß es unwahrscheinlich sei, daß sich ein solcher in Zukunft bilden werde. Somit gibt es "a priori keinen Grund, die bestehende Gewichtung zu verändern"21. Vor allen Dingen jedoch ist die Regierung entschlossen, die Institution der Kommission zu verteidigen wie auch das eigene Recht, ein Vollmitglied für das Kollegium zu nominieren. Die Kommission ist, so Premierminister Bruton, die "wesentliche Ingredienz des Erfolges" in der Entwicklung der Union gewesen.<sup>22</sup> Darüber hinaus, so Außenminister Spring, "ist es essentiell, daß jeder Mitgliedstaat weiterhin einen Kommissar benennt. Irland würde sich Vorschlägen widersetzen, die versuchten, dieses Recht zu beseitigen"23. Das Weißbuch unterstreicht diese Position, indem es feststellt, daß "Irland den Verlust des Rechts, ein Vollmitglied der Europäischen Kommission zu benennen, nicht gutheißen"24 könne.

Mit Blick auf die weitreichende Frage der Entscheidungsfindung ist der Ansatz der irischen Regierung wiederum konservativ-zurückhaltend. Außenminister Spring bestätigt, daß "es einen gewissen Spielraum gibt für eine Ausweitung qualifizierter Mehrheitsabstimmungen bei Themen, die unter den EG-Vertrag fallen", doch er schränkt im gleichen Zuge ein, daß "es Bereiche gibt, in denen die Mitgliedstaaten fundamentale nationale Anliegen haben und in denen die Aufgabe des Einstimmigkeitserfordernisses kontraproduktiv wäre"<sup>25</sup>. Die irische Regierung unterstützt jedoch eine moderate Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens für das Europäische Parlament von Fall zu Fall. Dies würde nach irischer Auffassung die Transparenz und die Effizienz der EU-Gesetzgebung verbessern, indem die Vielfalt der existierenden Gesetzgebungsverfahren rationalisiert würde. Diese Rationalisierung wäre verbunden mit einer signifikanten Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, was mit den Worten des Weißbuches "in einem allgemein positiven Licht gesehen wird".<sup>26</sup>

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (die hier auch die Diskussion über eine gemeinsame Verteidigungspolitik und möglicherweise eine gemeinsame Verteidigung einschließt) ist ein Thema von enormer Sensibilität für die irische Regierung.<sup>27</sup> Der irische Ansatz basiert auf sechs Prinzipien: Irland möchte einen konstruktiven Beitrag zur Diskussion über die europäische Sicherheit leisten; eine EU-Sicherheitspolitik, in welcher Form auch immer, muß als Ziel die Sicherung des Friedens in Übereinstimmung mit den Prinzipen von UNO und OSZE haben; eine solche Politik darf nicht zu einer neuen Teilung Europas beitragen; sie sollte Umwelt- und Wirtschaftsüberlegungen berücksichtigen, und sie muß schließlich vereinbar sein mit Irlands Zielen in den Bereichen Abrüstung und Rüstungskon-

trolle. Sollten die Schlußfolgerungen dieser Debatte eine Änderung des Status Irlands als militärisch neutrales Land erforderlich machen, wird ein solcher Vorschlag dem irischen Volk in einem Referendum unterbreitet.<sup>28</sup>

Mit Blick auf die besondere Frage der Beziehung zwischen der Europäischen Union und der Westeuropäischen Union ist die Haltung der irischen Regierung von großer Umsicht geprägt. In früheren Stellungnahmen hat die Regierung drei mögliche Optionen für die Beziehung Irlands zur WEU skizziert: fortgesetzter Beobachterstatus, Beteiligung an den sogenannten "Petersberg-Aufgaben" der WEU oder Vollmitgliedschaft in der WEU. Die Regierung hat inzwischen die dritte Option ausgeschlossen, indem sie erklärte, daß "die Regierung nicht vorschlagen wird, daß Irland die Mitgliedschaft in der NATO oder der Westeuropäischen Union beantragen oder deren Beistandsgarantien übernehmen sollte"<sup>29</sup>.

Die Regierung ist bemüht, ihre Nicht-Mitgliedschaft in militärischen Allianzen mit ihrem Bekenntnis, im Zentrum der europäischen Integration zu stehen, in Einklang zu bringen. Die Regierung möchte nicht gezwungen sein, zwischen ihrer militärischen Neutralität und einem opting-out in einem Bereich, der als das neue zentrale Aktionsfeld der Europäischen Union betrachtet werden könnte, wählen zu müssen. Irland wird somit wahrscheinlich die Position des Vereinigten Königreiches unterstützen, wonach Europäische Union und Westeuropäische Union getrennte Organisationen bleiben müssen. Im Kern der Debatte dreht es sich nun um das Ausmaß, in dem Irland – wenn überhaupt – an WEU-Aktionen (außer unter Artikel 5) teilnehmen könnte, sowie um eine Entwicklung der Beziehung Irlands zur NATO. Während die Regierung schließlich Vorschläge für eine zentrale Planungs- und Analyseeinheit zur Unterstützung der GASP befürwortet, finden Vorschläge zur Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in diesem Bereich keine Unterstützung. Stattdessen fordert die irische Regierung die Weiterentwicklung bestehender Bestimmungen zur Anwendung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Zusammenhang mit der Implementierung von Beschlüssen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

## Die irische Präsidentschaft und die Wirtschafts- und Währungsunion

Die Wirtschafts- und Währungsunion steht nicht an der Spitze der Agenda der irischen Präsidentschaft, zumal die meisten notwendigen Entscheidungen in dieser Phase des Maastrichter Zeitplans bereits auf dem Gipfel in Madrid 1995 getroffen worden sind. Zudem steht die Währungsunion nicht formell auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz. Trotzdem ist sie als der 'ghost at the feast' der irischen Präsidentschaft beschrieben worden.

Die irische Regierung hat wiederholt ihre Absicht bekräftigt, daß Irland zu den allerersten Mitgliedern gehören wird, die sich für die Währungsunion gemäß den Maastrichter Kriterien qualifizieren werden. Alle Andeutungen und Vermutungen, daß Irland sich nicht qualifizieren könne, werden sofort angefochten. Allerdings besteht Beunruhigung wegen der Haltung des Vereingten Königreichs. Sollte der Nachbar außerhalb der Europäischen Währungsunion verbleiben (sei es aus freier Wahl oder aufgrund der Umstände) steht die irische Wirtschaft vor einem möglicherweise gefährlichen Experiment. Vor dem Hintergrund, daß ein beträchtlicher Teil des irischen Handels vom britischen Markt abhängt (ungefähr 30 Prozent), besteht die Befürchtung, daß Währungsschwankungen zwischen dem Sterling und dem neuen Euro ein Desaster für die irischen Exporte in das Vereinigte Königreich und in

der Konsequenz für die Beschäftigungslage in Irland bedeuten könnten. Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer hat darauf hingewiesen, daß Irland, falls es von diesen Schwierigkeiten betroffen werden würde, nur durch die eigene innere Flexibilität (das heißt durch die Schaffung neuer Märkte und/oder die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) reagieren könne. Die Entscheidungsträger in der irischen Politik bestehen ihrerseits auf bestimmten gemeinsamen Mechanismen, um einem solchen asymmetrischen Schock zu begegnen.

Dies wirft die Frage nach dem Verhältnis zwischen der neuen Währung (dem Euro) und den Währungen jener Mitgliedstaaten auf, die außerhalb der Währungsunion verbleiben. Verständlicherweise ist die irische Regierung bestrebt, Wege zu finden, wie ein solches Verhältnis geschaffen werden könnte, um Stabilität zu gewährleisten und wettbewerbsbedingte Abwertungen zu verhindern. Die Regierung führt diese Debatte nur widerwillig, da dies ihr uneingeschränktes Bekenntnis zur Währungsunion in Zweifel ziehen würde. Dennoch hat sie eine vertrauliche Studie über die Implikationen eines zweigeteilten Europäischen Währungssystems innerhalb des Binnenmarktes in Auftrag gegeben. Es steht somit zu erwarten, daß die irische Präsidentschaft die Notwendigkeit der Währungsstabilität zwischen den Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der Europäischen Währungsunion und die Schaffung eines Stabilisierungsmechanismus betonen wird. Dies wird vermutlich ein Thema für die Präsidentschaft im Rahmen des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) sein.

Die Vorbereitung für die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion wird von der Präsidentschaft einige Aufmerksamkeit beanspruchen. Der Taoiseach hat bereits Vorschläge zurückgewiesen, nach denen es eine Verlängerung oder Lockerung des Zeitplans für die Europäische Währungsunion geben solle, indem er die Aufmerksamkeit auf den rechtlichen Charakter der Verpflichtungen lenkt, die die Mitgliedstaaten bereits eingegangen sind. Die Regierung hat ihr eigenes Engagement für die Währungsunion durch die Ernennung von Währungsbeamten (Single Currency Officers) in jedem Ministerium unter Beweis gestellt, deren Aufgabe es ist, hinsichtlich der praktischen Implikationen bei der Einführung des Euro zusammenzuwirken. Eine zentrale Aufgabe der Präsidentschaft wird sein, den rechtlichen Rahmen für die Einführung des Euro aufzustellen. Irische Beamte betonen auch die Bedeutung der Vollendung der technischen und detailierten Arbeit zur Arbeits- und Funktionsweise der Europäischen Zentralbank und zu den praktischen Einzelheiten der Einführung des Euro zwischen 1999 und 2003.

Die irische Präsidentschaft, die Union und die Welt

Während sich die irische Präsidentschaft vor allem internen Themen der Union widmen wird (Beschäftigung, Drogenbekämpfung, die Regierungskonferenz und die Europäische Währungsunion), sind sich irische Minister und Beamte auch über die Notwendigkeit bewußt, die Beziehungen der Union mit ihren vielen Partnern in der Welt auszubauen. So heißt es beispielsweise, daß der Taoiseach interessiert sei, EU-Initiativen mit Blick auf die Russische Föderation zu verfolgen. Es ist jedoch der Bereich der transatlantischen Beziehungen, in dem die irische Regierung einige unmittelbare komparative Vorteile sieht, die sie in die Europäische Union einbringen könnte.

Traditionell enge Beziehungen zwischen Irland und den USA existieren seit vielen Jahrzehnten, aus historischen Gründen und aufgrund der Auswanderung vieler Iren in die USA. In

jüngerer Zeit sind diese Beziehungen durch eine enge Zusammenarbeit zwischen Dublin und Washington im Rahmen des Friedensprozesses in Nordirland gestärkt worden. Ein im November 1990 unterzeichnetes Rahmenabkommen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union ging aus einer Initiative der damaligen irischen Präsidentschaft hervor. Für Irland beschreiben die transatlantischen Beziehungen "zwei der wichtigsten Stränge der Außenpolitik: unsere aktive Teilnahme am Prozeß der europäischen Integration und unsere umfassenden menschlichen und wirtschaftlichen Bindungen mit den Vereinigten Staaten"<sup>32</sup>. Folglich besitzt "Irland eine besondere Fähigkeit, im Namen Europas mit den Vereinigten Staaten zu sprechen"<sup>33</sup>.

Die Präsidentschaft hat die Hoffnung, daß sie die "Neue Transatlantische Agenda" sowie den "amerikanisch-europäischen Aktionsplan", der während der spanischen Präsidentschaft 1995 unterzeichnet wurde, weiterentwickeln kann. Mehr als 100 gemeinsame Aktionen sind in diesen beiden Dokumenten vorgesehen und die irische Regierung ist "guter Dinge, daß Irland eine Schlüsselrolle bei der Implementierung des Aktionsplans im Laufe unserer Präsidentschaft 1996 spielen wird"<sup>34</sup>. Der einzige irische Vorbehalt, der diese Diskussionen beeinflussen könnte, besteht im Bereich des Freihandels. Die Regierung teilt einige französische Bedenken in bezug auf Vorschläge für einen transatlantischen Freihandel. Auch im Kontext der transatlantischen Beziehungen bestätigt die Regierung, daß sie "die Bedeutung der Entwicklung und Stärkung der EU-Beziehungen zu ihren nordamerikanischen Partnern Kanada und Mexiko"<sup>35</sup> berücksichtigen werde.

Geographisch näher, doch etwas entfernter von den eigenen unmittelbaren Interessen, ist die Agenda der irischen Präsidentschaft für die Euro-Mediterrane Initiative. Die Konferenz in Barcelona 1995 hat eine umfangreiche und anspruchsvolle Agenda zusammengestellt. Mit einer weiteren, für 1997 in Malta geplanten Konferenz, steht die irische Präsidentschaft vor der Aufgabe, das ganze Jahr 1996 hindurch eine Reihe von Folgetreffen zu organisieren und durchzuführen. Sinn und Zweck dieser Treffen wird sein, Vorschläge zur Entwicklungshilfe, zum regionalen Handel, zur Unterstützung für Wirtschaftsreformen und für einen Dialog zwischen den Religionen zu entwickeln. Während die unmittelbaren Interessen der irischen Präsidentschaft mit Blick auf diese Agenda eher begrenzt sind, hat sie ein anderes regionales Thema mit einigem Enthusiamus aufgegriffen – Zypern.

Es gibt mehrere Motive für das irische Interesse an einer Lösung des Zypernkonflikts. Irische UN-Truppen, sowohl militärische Kräfte als auch Polizeieinheiten, sind seit langem entlang der zypriotischen Friedenslinie aktiv. Darüber hinaus sind die historischen und politischen Resonanzen dieses innerstaatlichen Konflikts nicht ohne Parallelen in Nordirland. Die unmittelbare Erklärung für das irische diplomatische Engagement im Falle Zyperns hängt jedoch mit der Aussicht auf Erweiterungsverhandlungen der Europäischen Union und der Initiative des ehemaligen stellvertretenden US-Außenministers Richard Holbrooke zusammen.

Die EU-Politik gegenüber Zypern geht zurück auf das Abkommen, das von der französischen Präsidentschaft im Jahre 1995 erarbeitet worden ist. Im Gegenzug für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen der Europäischen Union mit Zypern erhielt die Türkei ein Abkommen über eine Zollunion mit der Union. Die US-Initiative resultiert aus der Vertrautheit Holbrooks mit dem Friedensprozeß in Irland und seinem Vorschlag, daß Außenminister Spring – aufgrund seiner Erfahrung – der geeignete Gesprächspartner sein würde.

Diese beiden Katalysatoren haben gemeinsam zur Schaffung einer EU/US-Dynamik beigetragen, das Problem in Angriff zu nehmen. Während eines Vorabbesuchs in Zypern im Januar 1996 unterstrich Spring diese Zusammenhänge und die Bedeutung einer Lösung für diesen langjährigen Konflikt. Er bemerkte, daß "wir über ein wichtiges Problem in dieser Region mit langfristigen Implikationen sprechen. Das betrifft die USA und die EU"<sup>37</sup>. Das Ziel der irischen Präsidentschaft wäre es, zu einem Abkommen zwischen den zypriotischen Bevölkerungsgruppen im Vorfeld von Beitrittsverhandlungen beizutragen.

Ein weiteres Thema, das die Union nach außen wie im Innern betrifft, ist die Frage der Erweiterung. Viele der Debatten über die institutionelle Zukunft der Union und den Umfang ihrer politischen Kompetenzen gründen auf der Annahme einer Erweiterung nach Mittelund Osteuropa sowie zum Mittelmeer. Mit dem Management der Regierungskonferenz und ihrem Beitrag zur politischen Diskussion während ihrer Präsidentschaft, wird die irische Regierung ihren eigenen Ansatz verdeutlichen. Während Außenminister Spring betont, daß "Europa kein Club reicher Leute ist und dies auch niemals werden darf"³³, ist auch klar, daß die politischen Entscheidungsträger in Irland bestrebt sind, sicherzustellen, daß die Erweiterung die Union nicht aus dem Gleichgewicht bringen wird, weder in institutioneller noch in politischer Hinsicht. Insbesondere ist von den irischen Ministern und Beamten zu erwarten, daß sie Versuche bestimmter Mitgliedstaaten, die Erweiterung als einen Vorwand zu nehmen, um die institutionelle Balance zu verändern oder bestehende Politikbereiche, wie etwa die Gemeinsame Agrarpolitik, zu gefährden, energisch bekämpfen werden.

Schließlich ist die irische Präsidentschaft bemüht, Wege aufzuzeigen, wie die Werte der irischen Außenpolitik durch die Europäische Union in effektives internationales Handeln übersetzt werden können. Die Regierung hat einige Bereiche für Initiativen der Präsidentschaft hervorgehoben. Die erste von diesen steht im Zusammenhang mit dem OSZE-Gipfel, der gegen Ende des Jahres in Lissabon stattfinden soll. Die Regierung will durch die Arbeit ihrer Präsidentschaft gewährleisten, daß die Union eine führende Rolle bei der "Maximierung des Beitrags, den die OSZE zur europäischen Sicherheit leisten kann"39, spielen wird. Die Regierung ist ebenfalls bestrebt, dafür Sorge zu tragen, daß die gemeinsamen Positionen der Union bei den Vereinten Nationen die irischen außenpolitischen Traditionen widerspiegeln und deshalb als progressiv betrachtet werden.<sup>10</sup> Das Thema Abrüstung steht ebenfalls auf der Tagesordnung der Präsidentschaft. Die Konferenz zur Überprüfung der Konvention über das Verbot bakteriologischer und toxischer Waffen von 1972 ist für die zweite Jahreshälfte 1996 geplant, und die Regierung hat sich im Rahmen ihrer Präsidentschaft das Ziel gesetzt, zu dem "bestmöglichen Ergebnis mit dem Ziel [zu gelangen], die Einhaltung der Konvention zu stärken"4. Und schließlich wird die Schaffung einer neuen Abteilung für Menschenrechte innerhalb des Außenministeriums dazu beitragen, dieses Thema in das Zentrum der EU-Agenda zu stellen. Die Regierung betont, daß "ein fortgesetztes Bekenntnis zu Grund- und Menschenrechten Teil von Irlands Ansatz zur Festlegung des zukünftigen Kurses der Europäischen Union sein müsse"42.

### Attribute einer erfolgreichen Präsidentschaft

Irland wird die Präsidentschaft zu einer Zeit übernehmen, in der die Union großen inneren und äußeren Herausforderungen gegenübersteht. Im Innern muß die Union den Bedürfnissen und Bedenken ihrer Bürger Rechnung tragen. Auch muß sie ihre Institutionen und Poli-

tiken reformieren, um die Erweiterung zu ermöglichen. Schließlich muß sich die Union selbst und ihre Zukunft so definieren, das sichergestellt ist, daß auch künftige Generationen Anteil an ihrem Vermächtnis von Frieden und Prosperität haben werden.

Nach außen muß die Union ihre Beziehungen mit den Nachbarn in Europa, Asien, Afrika und Amerika vertiefen, und sie muß sicherstellen, daß ihre Fähigkeit und Bereitschaft, international zu agieren, mit ihrer globalen Verantwortung und ihren Interessen in Einklang steht.

Während ihrer sechsmonatigen Präsidentschaft wird es die Aufgabe der irischen Regierung sein, dazu beizutragen, die Ressourcen der Union zu verwalten, um all diesen Herausforderungen zu begegnen. Die Analyse der irischen Präsidentschaft zeigt, daß das Management der Agenda der Union in der Tat ein fortlaufender Prozeß ist, dem einzelne Präsidentschaften einen Fokus, Prioritäten und einen besonderen Charakter geben können. Irische Präsidentschaften fielen schon zuvor in Zeiten großer Herausforderungen. Die Erkenntnis aus diesen Erfahrungen ist, daß Urteilsvermögen, Anpassungsfähigkeit und Flexibilität wie auch Phantasie notwendige Attribute einer erfolgreichen Präsidentschaft sind. Für keines von diesen sind Macht oder Größe Voraussetzungen. Dies verspricht wieder die implizite Botschaft der irischen Präsidentschaft 1996 zu sein.

#### Anmerkungen

- Dieses Argument wird vorgebracht von William Nicoll, Representing the States, in: Andrew Duff, John Pinder und Roy Price (Hrsg.), Maastricht and Beyond: Building the European Union, London 1994, S. 197.
- 2. Desmond Dinan, Ever Closer Union: An introduction to the European community, London 1994, S. 231
- 3. Diese Kritik äußert Helen Wallace, The Council and the Commission on the Brink of Maastricht, in: Pierre-Henry Laurent, The European Community: To Maastricht and beyond, The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, Januar 1994, S. 56–68.
- 4. The Irish Times vom 20. September 1995.
- Challenges and Opportunities Abroad: White Paper on Foreign Policy, Department of Foreign Affairs, Dublin, März 1996, S. 113.
- 6. Wechselkurs, Stand 15. April 1996: 1 irisches Pfund = 0,81 ECU.
- Europäischer Rat, Tagung am 21. und 22. Juni 1996 in Florenz, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, SN 300/96.
- 8. Challenges and Opportunities, a. a. O., S. 60.
- Rede des Tánaiste und Außenministers Dick Spring T.D. vor der Paasikivi Society Helsinki, 3. Oktober 1995.

- 10. The Irish Times vom 18. Januar 1996.
- 11. Diese umfaßt fünf Elemente: Berufsausbildung und Weiterbildung, Begrenzung der Lohnnebenkosten, Arbeitsmarktpolitik, Priorität für die am schwersten betroffenen Gruppen und die Sicherstellung, daß Wachstum in die Schaffung von Arbeitspätzen umgesetzt wird.
- 12. The Irish Times vom 10. März 1995.
- 13. Vgl. für einen umfassenden und detaillierteren Überblick über die irischen Positionen für die Regierungskonferenz Institute of European Affairs (IEA), 1996 Intergouvernmental Conference: Issues, Options and Implications, Dublin 1995. Eine analytische Zusammenfassung bietet Scott Dermot, Ireland and the IGC, IEA, Dublin 1996.
- 14. Europäischer Rat, Tagung am 21. und 22. Juni 1996 in Florenz, a.a.O.
- 15. The Irish Times vom 2. Juni 1995.
- Rede des Tánaiste und Außenministers, Dick Spring, vor der Paasikivi Society, a.a.O.
- 17. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 105.
- 18. Rede des Tánaiste und Außenministers Dick Spring vor der Paasikivi Society, a.a.O.
- 19. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 108.

- Staatsminister für Europäische Angelegenheiten, Gay Mitchell, in der Irish Times vom 25. September 1995.
- 21. The Reuter European Community Report vom 14. Juni 1995.
- Zitiert nach Michael Laver/Michael Gallagher/Michael Marsh/Ben Tonra/Robert Singh, Electing the President of the European Commission, Trinity Blue Papers in Public Policy, Department of Political Science, Trinity College Dublin, 1995.
- 23. Rede des Tánaiste und Außenministers Dick Spring anläßlich des IBEC Kerry Region Annual General Meeting am 22. Mai 1995.
- 24. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 108.
- 25. Rede des Tánaiste und Außenministers Dick Spring anläßlich des IBEC Kerry Region Annual General Meeting a.a.O.
- 26. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 107.
- 27. Die Sicherheitsoptionen für Irland wurden näher untersucht von Patrick Keatinge, Towards a Safer Europe. Small State Security Policies and the European Union: Implications for Ireland, Institute of European Affairs, Dublin 1995.
- 28. Diese Optionen werden umrissen in Springs Rede vor der Paasikivi Society, a.a.O.

- 29. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 119.
- Rede von Bundesbankpräsident Dr. Hans Tietmeyer im Institute of European Affairs am 15. März 1996.
- 31. The Irish Times vom 18. Januar 1996.
- 32. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 85.
- 33. The Irish Times vom 18. Dezember 1995.
- 34. The Irish Times vom 4. Dezember 1995.
- 35. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 86.
- 36. International Herald Tribune vom 30. Januar 1996.
- 37. Agence Europa, Nr. 6641 vom 11. Januar 1996, S. 3.
- 38. European Report vom 21. Oktober 1995.
- 39. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 125.
- 40. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 151.
- 41. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 178.
- 42. Challenges and Opportunities, a.a.O., S. 218.

Übersetzung aus dem Englischen von Sven Arnswald

# Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäischen Union: Überlegungen und Modellrechnungen

## Christian Deubner und Josef Janning

Die folgenden Überlegungen haben eine Anpassung der Stimmgewichtungen in der Europäischen Union zum Gegenstand. Sie wird erforderlich, um im Erweiterungs- und Vertiefungsprozeß der Europäischen Union auch die Entscheidungsfähigkeit ihrer Beschlußgremien sicherzustellen. Gleichzeitig muß die Balance der Mitgliedstaaten untereinander – ihre Gleichrangigkeit als souveräne Staaten einerseits und ihre starke Unterschiedlichkeit in bezug auf ihre Größe, ihren Anteil am wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Gewicht der Europäischen Union sowie ihren finanziellen wie politischen Beitrag zur Europäischen Union – erhalten bleiben. Dazu wird das bisherige Verfahren mit drei anderen Modellen verglichen: einem degressiv-proportionalen, demjenigen des institutionellen Ausschusses (Herman-Bericht) des Europäischen Parlamentes, schließlich wenigstens kurz mit einem älteren Vorschlag der französischen Regierung aus dem Sommer 1993. Das geschieht für die sich erweiternde Europäische Union von 15, 20 und 27 Mitgliedstaaten, und im Blick auf vier ausgewählte Konstellationen, die in besonderer Weise auf die Lage und die Interessen Deutschlands bezogen sind.

Einige nationale Verhandlungspositionen in der jetzt laufenden Regierungskonferenz lassen eine gewisse Nähe zu dem einen oder anderen der untersuchten Modelle erkennen. Das degressiv-proportionale Modell hat gewisse Ähnlichkeiten mit dem, was die französische Regierung vorschlägt: eine neue – einfache – Gewichtung der Stimmen, die der unterschiedlichen Größe der Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Die anderen, von Frankreich ins Gespräch gebrachten Kriterien (das Bruttosozialprodukt, oder der Finanzierungsbeitrag zur Europäischen Union, oder sogar klassische außenpolitische Machtattribute) liegen dem Ansatz ebenfalls zugrunde, werden jedoch im Kriterium der Bevölkerungsgröße implizit eingebracht. Ihre Explizierung erscheint verhandlungspraktisch problematisch. Das Modell des Europäischen Parlaments wird (unseres Wissens) bisher von keinem großen Mitgliedstaat favorisiert; denkbar ist allerdings, daß sich die deutsche Position in diese Richtung entwickelt. Im Augenblick scheint die deutsche Linie eher noch dem alten französischen Vorschlag von 1993 zu ähneln, sie spricht nämlich davon, daß für eine qualifizierte Mehrheit neben den ungeänderten Anteilen an gewichteten Stimmen noch die einfache Mehrheit der EU-Bevölkerung erforderlich sein solle.

Die Erweiterung der Europäischen Union auf 27 oder mehr Mitgliedstaaten wirft gravierende Folgefragen für die Handlungsfähigkeit der Institutionen und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen auf. Für den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs und den Ministerrat gilt dies in besonderer Weise, denn in seiner Konstruktion und Position im institutionellen Gefüge der Europäischen Union treffen unterschiedliche Funktionen aufeinander, die für die politische Steuerung des Integrationsprozesses entscheidend sind: Der Europäische Rat bestimmt als Machtzentrum maßgeblich über die Entwicklungsrichtung des Integrationsprozesses. In der Europäischen Union legt der Europäische Rat die Grundlinien der Politik fest. Der Ministerrat ist das zentrale Legislativorgan der Europäischen Union und Beschlußgremium für die Tagespolitik. Beide Räte verklammern die intergouvernementalen

mit den supranationalen Bereichen der Europäischen Union. Im Europäischen Rat haben alle Staaten dasselbe Stimmgewicht; er entscheidet in eigener Initiative und zwar grundsätzlich nach dem Einstimmigkeitsprinzip. Damit verkörpert er am eindeutigsten das zwischenstaatliche Prinzip mit seiner Gleichrangigkeit aller Teilnehmer. Der Rat der Europäischen Union oder Ministerrat dagegen ist stärker von Elementen des supranationalen Prinzips gekennzeichnet. Er entscheidet vielfach mit Mehrheit und mit gewichteten Stimmen, und ist dabei in verbindlicher Weise an bestimmte detailliert vorgeschriebene Kooperationsformen mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament gebunden.

Daneben sind in den kommenden Erweiterungsrunden drei politische Faktoren institutionell auszutarieren:

#### Fragmentierung

Die materielle wie institutionelle Entwicklung des Integrationsprozesses stützt sich bislang auf den Grundkonsens einer Mehrheit der Mitgliedstaaten. Ohne eine formelle Festlegung der Finalität von Integration ist es auf der Basis dieses Konsenses möglich gewesen, die Europäische Gemeinschaft schrittweise zu vertiefen. In der Tendenz verlief die Entwicklung hin zu einer deutlicheren Ausgestaltung der supranationalen Elemente: Erweiterung des Kompetenzbereichs, Ausdehnung der Mehrheitsentscheidung, Institutionalisierung intergouvernementaler Kooperationsbereiche.

Die beiden bisherigen Erweiterungsrunden haben die Wirksamkeit wie die Grenzen des Grundkonsenses klarer zutage treten lassen. Die künftigen Erweiterungen führen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer weiteren Pluralisierung der Grundpositionen zur Integrationsentwicklung und damit zur Zunahme zentrifugaler Tendenzen. Dies wird die Entscheidungsprozesse schwächen. Um der Gefahr einer Fragmentierung der Europäischen Union entgegenzuwirken, erscheint eine Präzisierung der Entscheidungsverfahren, insbesondere die Sicherung von Mehrheitskonstellationen, erforderlich. Je weniger diese über die Kohärenz unter den Mitgliedern gegeben sein wird, desto nötiger werden institutionelle Vorkehrungen.

## Verschiebung der Machtbalance

Seit ihrer Gründung erfüllen die Strukturen der europäischen Integration eine wesentliche Funktion im nationalen Interesse ihrer Mitglieder. Die Europäische Union und ihre Vorläufer sind stets auch als Friedensgemeinschaft angelegt worden, die kriegerische Konflikte unter den Mitgliedern durch Integration ausschließen sollte.¹ Im Gerüst der Integration suchten die einen die Sicherheit, daß Größe und Potential Deutschlands keine Gefahr bilden konnte, andere sahen darin den Schutz der kleineren Staaten vor einer Dominanz der großen, wieder andere die Klammer zwischen armen und reichen Räumen Westeuropas. Für die Deutschen selbst war die Mitwirkung in der Integration nicht nur Kompensation nationaler Souveränitätsverluste, sondern zugleich Ausweis der Gleichberechtigung und Akzeptanz des demokratischen Deutschland – nicht unähnlich der späteren Erwartungshaltung der "neuen Demokratien" Südeuropas bei ihrem Beitritt. Die fortwirkende Sensibilität der Mitgliedstaaten in bezug auf Gleichgewicht und Machtbalance war zuletzt im Prozeß der deutschen Vereinigung zu beobachten.

Die Erweiterungen werden die seit der ersten Ausdehnung von sechs auf neun Mitgliedstaaten modifizierte Balance erneut verschieben. 1990 erfolgte die Wiederherstellung des Gleichgewichts durch den Schritt zur Vertiefung der Integration – künftig könnte ein Teil der Mitglieder die Wahrung seiner nationalen Interessen in der Verflachung suchen, während andere eine Differenzierung oder Kernbildung anstreben.<sup>2</sup>

#### Erosion des Mehrheitsprinzips

Das in der Europäischen Union immer häufiger genutzte Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidung weist in seiner gegenwärtigen Form Defizite auf, die sich im Zuge der Erweiterung weiter zuspitzen. Zentraler Schwachpunkt ist die Stimmgewichtung, die in einer Bandbreite von zwei bis zu zehn Stimmen angelegt ist. Das System wurde für eine Gemeinschaft mit sechs Mitgliedern entwickelt - es wird den Proportionen in der erweiterten Europäischen Union nicht mehr gerecht. Die Aufnahme vieler kleiner Mitglieder vermindert das relative Gewicht der großen Staaten in dramatischer Weise. Der Status quo behindert damit faktisch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, da die Balance zwischen der Gleichrangigkeit der Mitgliedstaaten als Völkerrechtssubjekte und der Proportionalität ihrer Bevölkerungsgröße wie ihrer Leistungsfähigkeit und Gestaltungsmacht in den internationalen Beziehungen verloren gegangen ist. Die zur Erreichung einer qualifizierten Mehrheit erforderliche Stimmenzahl wird es den großen Mitgliedstaaten schwerer machen, Entscheidungen durchzusetzen, während die zehn assoziierten Staaten in Mittel- und Osteuropa nach den heutigen Bedingungen als Mitglieder über eine eigene Sperrminorität verfügen würden. Generell nehmen Entscheidungen verhindernde Konstellationen zu, während angesichts wachsender Konsenserfordernisse die Möglichkeiten zur Erreichung einer Mehrheit eher abnehmen. Beide Aspekte, die Möglichkeit zur Durchsetzung von Entscheidungen, wie diejenige, Entscheidungswünsche anderer Regierungen zu blockieren (beziehungsweise sich durch Entgegenkommen in anderen Fragen entlohnen zu lassen), sind von zentraler Bedeutung und determinieren zusammen die Einwirkungsmöglichkeiten der Regierungen auf die Europäische Union. Damit ist auch ein zentrales Dilemma bezeichnet, das sich bei jedem Versuch zur Effizienzsteigerung stellt: bei einer Stimmgewichtung, die alle Teilnehmer gleich behandelt, kann eine Erleichterung der Durchsetzung von Entscheidungen nur auf Kosten der Blockierungsmöglichkeiten erreicht werden, und umgekehrt.

Bevor der Blick sich nun genauer auf die Abstimmungsverfahren des Ministerrates richtet, müssen noch zwei übergeordnete Gesichtspunkte angesprochen werden, die im Gesamtzusammenhang der Europäischen Union letztendlich große Relevanz für die Bewertung dieser Verfahrensfrage haben.

Die Bedeutung des Ministerrates im Entscheidungsverfahren der Europäischen Union – und damit auch ganz allgemein diejenige seiner eigenen Abstimmungsverfahren – ist eine abhängige Größe. Sie hängt vor allem von seinem Platz im vertraglichen Zusammenwirken mit Europäischem Parlament und Kommission ab. Dieser Platz kann gestärkt oder geschwächt werden.

Das Abstimmungsverfahren muß sich an mindestens zwei Forderungen messen lassen: der nach Effizienz (also Entscheidungsfähigkeit) und der nach Akzeptanz durch Regierungen und Bevölkerungen. Diese Akzeptanz beruht auf der Beachtung zweier Prinzipien: der Gleichrangigkeit der Staaten und der Bedeutung des Repräsentationsprinzips in der Demo-

kratie. Je stärker die Rolle des Europäischen Parlamentes als "Volks"-Kammer – neben der "Staaten"-Kammer Ministerrat – würde, etwa durch deutliche Ausweitung der Kodezision und durch eine spürbar stärker proportionale Vertretung der Völker im Parlament, umso weniger dringlich wäre es, daß auch im Rat der Europäischen Union die Repräsentation der Völker Ausdruck findet. Entsprechend größere Beachtung könnte dort dem Prinzip der Effizienz zukommen.

Akzeptanz und Gleichrangigkeit: Ebenso muß man im Auge behalten, daß das intergouvernementale Prinzip in seiner reinsten Form im Europäischen Rat verkörpert ist. Die Berücksichtigung dieses Prinzips im EU-Entscheidungsverfahren beruht also nicht nur auf seinem Platz im Entscheidungsverfahren des Ministerrats, sondern auch spürbar darauf, welche Position der Europäische Rat einnimmt und künftig erhält. Diese Aspekte sollten sowohl in der Bestimmung der Mehrheits- wie der Sperrminderheits-Bedingungen Ausdruck finden. Je mehr und je bedeutender Kompetenzen der Europäischen Union und damit der Entscheidung durch den Ministerrat werden, umso größer wird die Bedeutung von Effizienz und Akzeptanz für diese Entscheidungen sein.

Im Gegensatz zur Akzeptanz ist die Effizienz, also die institutionelle Entscheidungsstärke der Europäischen Union, wohl am entscheidendsten durch die Veränderung von Abstimmungsverfahren und -verhalten im Ministerrat zu beeinflussen. Während in der Diskussion über die Akzeptanz im eben angesprochenen Sinne auch die Debatte über die Sperrminderheit ihren Platz hat, muß bei der Suche nach Effizienz des Entscheidungsverfahrens die Gewinnung von Entscheidungsmehrheiten im Vordergrund stehen. Letztlich betreffen die folgenden Ausführungen also am meisten diese institutionelle Entscheidungsfähigkeit.

### Reformansatz

Das bisherige System der qualifizierten Mehrheit braucht einen Nachfolger, der die einseitige Einebnung der Größenunterschiede zu Lasten der mittleren und großen Staaten aufhebt, dennoch nicht strikt proportional angelegt ist, die Schutzinteressen der kleinen Staaten vor einer Dominanz der großen umsetzt und zugleich Mehrheiten möglich macht.<sup>3</sup> Diese Reform wäre zugleich ein Schritt gegen die politische Lähmung der Union aus Gründen der Rivalität. Eine Zunahme der Machtkonkurrenz führt zu Entscheidungsblockaden, da in einem gemischten System wie dem der Europäischen Union die "Verhinderungsmacht" deutlich stärker wirkt als die "Gestaltungsmacht".

Unter den Alternativen zum geltenden System der (von zwei bis zehn) gewichteten Stimmen sind zwei Typen von Modellen zu unterscheiden: diejenigen die die einfache Stimmgewichtung und eine einfache Mehrheit beibehalten wollen und die anderen, die eine doppelte Mehrheit bedingen. Allen Modellen ist gemeinsam, daß die stärkere Berücksichtigung der Größe der Mitgliedstaaten im institutionellen Sinne eine Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit im Ministerrat mit sich bringt, da die größten Mitglieder der Union, von denen drei aus der Sechsergemeinschaft kommen, bisher am stärksten untergewichtet sind. Die Bewahrung ihres Gestaltungseinflusses würde zugleich die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen fördern – dieser Aspekt scheint insbesondere für Großbritannien, Spanien, aber auch Frankreich bedeutsam.

Beim Typ der einfachen Stimmgewichtung wäre ein erster Ansatz zur Reform die strikte Proportionalität der Stimmen zum Anteil an der Gesamtbevölkerung der Union. Damit würde man den Stellenwert der Mitglieder als fortbestehende Nationalstaaten aber zu sehr vernachlässigen. Es käme zu einer überdeutlichen Heraushebung der großen Staaten, das Gewicht der kleineren würde minimiert: Deutschland erhielte gut 30 Prozent mehr Stimmgewicht als Frankreich, Großbritannien oder Italien; es besäße das fünffache Stimmgewicht der Niederlande, das achtfache Belgiens oder das dreizehnfache Dänemarks. Die Zahlen belegen die politische Sprengkraft einer solchen Ordnung. Denkbar wäre auch die gegenteilige Variante einer geringeren Spreizung der gewichteten Stimmen. Die Voraussetzungen einer solchen Überlegung, dem deutschen Bundesrat oder, im weitestgehenden Fall, dem amerikanischen Senat als Staatenkammer entsprechend, sind praktisch ausgeschlossen: ein hoher innerer Zusammenhalt auf Verfassungsbasis mit entsprechend ausgeprägtem Verfahrenskonsens sowie begrenzten Interessen- und Verteilungskonflikten. Die erweiterte Union dürfte eher mit gegenteiligen Entwicklungen konfrontiert werden.

Ein vorsichtig proportionales Modell staffelt mehrere Stimmrelationen: Für die ersten 18 Millionen Einwohner erhalten die Staaten eine Stimme pro angefangene 1,5 Millionen Menschen, für den Raum zwischen 18 und 45 Millionen Einwohnern eine Stimme für je drei Millionen Menschen und für die über 45 Millionen hinausgehende Bevölkerung eine Stimme für je fünf Millionen Menschen. In zwei Stufen würde damit der deutliche Unterschied in der Bevölkerungsstärke zwischen großen, mittelgroßen und kleineren Mitgliedstaaten ausgeglichen. Als deutlich bevölkerungsreichster Staat erhielte Deutschland die meisten Stimmen, aber wiederum nicht soviel mehr als die anderen Großen. Das Verhältnis setzt sich in der Relation der großen zu den mittelgroßen Staaten Spanien und Polen fort. An der Gewichtsverteilung der kleineren und kleinen Staaten untereinander ändern alle hier angerissenen proportionalen Alternativen wenig.

Ein drittes Modell ergibt sich aus dem Verfassungsentwurf des Herman-Berichts des Europäischen Parlamentes.6 Es kombiniert in einem doppelten Mehrheitskriterium sowohl die Gleichrangigkeit der Mitgliedstaaten wie die Proportionalität ihrer Vertretung. Für die Mehrheit bei der Abstimmung wäre nämlich einmal die absolute Mehrheit der (Zahl der) Mitgliedstaaten erforderlich; diese Staaten müssen aber zweitens in jedem Fall auch die Mehrheit der EU-Bevölkerung hinter sich vereinen. Die Proportionalität wird voll erkennbar, ihre Bedeutung wird aber durch das Gleichheitsprinzip spürbar relativiert. Der große Vorteil dieses Modells für die Akzeptanz ist seine Einfachheit mit dem unmittelbaren Wirksamwerden von für jedermann nachvollziehbaren Größenordnungen und Prinzipien. Allerdings gibt es einen wichtigen formalen Unterschied: nach dem Vorschlag des EP-Verfassungsentwurfs ist dies nicht die Vorgabe einer qualifizierten, sondern die einer einfachen Mehrheit. Der Entwurf des EP-Ausschusses sagt ausdrücklich, daß für die normale Rechtsetzung in Form ordentlicher Gesetze die einfache Mehrheit gelten solle. Für sie ist aber nach dem EG-Vertrag in großen Bereichen die qualifizierte Mehrheit erforderlich. Qualifizierte und "besonders qualifizierte" Mehrheiten sind im EP-Entwurf nur vorgesehen für sogenannte Organ- oder Verfassungsgesetze, die im geltenden Vertrag gemeinhin noch der Einstimmigkeit unterliegen. Trotz des formalen Unterschiedes der Verfahren sind sie für die Zwecke dieser Untersuchung also vergleichbar.

Schließlich ist noch eine zweite Variante dieses doppelten Mehrheitskriteriums anzusprechen, die durch die französische Regierung in die Reformdebatten des Spätsommer 1993 ein-

gebracht wurde: Auch dabei sollte die Mehrheit der Bevölkerungen ein Kriterium bilden; das zweite allerdings sollte die qualifizierte Mehrheit der unveränderten gewichteten Stimmen, nach den heute gegebenen Regeln sein.<sup>7</sup> Es wird sich schnell zeigen, daß hierdurch so gut wie keinerlei Änderung erreicht wird.

### Prämissen und Annahmen der Modellrechnung

Die nachfolgenden Berechnungen gehen vom Status quo der Europäischen Union mit 15 Mitgliedstaaten aus, ohne jedoch die Übergangsregeln des Kompromisses von Ioannina<sup>8</sup> zu berücksichtigen. Diesen Daten werden das degressiv-proportionale Modell (die Variante des zweiten "einfachen" Modells), das Verfahren des EP-Verfassungsausschusses und der französische Vorschlag von 1993 gegenübergestellt. Beim degressiv-proportionalen Modell wird für Deutschland zusätzlich noch die oben angegebene Frankreich-Formel angenommen und die gewichteten Stimmen beider werden gleichgesetzt. Weiter wird angenommen, daß mit Einführung der neuen Gewichtung kein Mitgliedstaat weniger Stimmen erhält als zuvor, das heißt Luxemburg bleibt bei zwei Stimmen. Daraus ergibt sich die in Tabelle 1 aufgeführte Grundzuweisung der gewichteten Stimmen (für das Modell des Europäischen Parlaments zählt jeder Mitgliedstaat (MS) mit "1" und seiner Bevölkerung).

Tabelle 1: Bevölkerung und Stimmgewichte

	Bevölkerung	Status quo	Proportional
Belgien Dänemark Deutschland Finnland Griechenland Spanien Frankreich Irland Italien Luxemburg Niederlande Österreich Portugal Schweden	10,9 5,2 81,2 5,1 10,4 39,1 57,3 3,6 58,1 0,4 15,3 8 9,9 8,7	5 3 10 3 5 8 10 3 10 2 5 4 5	8 4 24 4 7 20 24 3 24 2 11 6 7
Ver.Königreich	58,2	10	24
Malta	0,4	2	1
Polen	38,3	8	19
Tschech. Rep.	10,5	5	7
Ungarn	10,7	5	8
Zypern	0,7	2	1
Bulgarien Estland Lettland Litauen Rumänien Slowak. Rep. Slowenien	8,8	4	6
	1,5	2	2
	2,6	2	2
	3,6	3	3
	23,2	6	14
	5,2	3	4
	1,9	2	2

Alle vier Gewichtungsmethoden werden in drei Erweiterungsstationen verglichen:

- EU 15, dem heutigen Stand nach der zweiten EFTA-Erweiterung,

- EU 20, der um Malta und Zypern, die Tschechische Republik, Polen und Ungarn erweiterten EU 15,

– EU 27, der um Bulgarien, Estland, Slowenien, die Slowakische Republik, Rumänien, Lettland und Litauen erweiterten EU 20.

Weiter wird die Anwendung des bisherigen Mehrheitsquorums aus der EU 12 angenommen. Es setzt 54 von 76 gewichteten Stimmen zur Erreichung der qualifizierten Mehrheit voraus; das entspricht einem Quorum von gut 71 Prozent (71,0563 Prozent). Entsprechend gehen die Modellrechnungen von der Fortschreibung des 71 prozentigen Quorums aus.

Der Vergleich zwischen den Modellen der Stimmgewichtung wird anhand von vier Konstellationsgruppen durchgeführt. Jede dieser Gruppen ist auf bestimmte Aspekte der deutschen Interessenlage bezogen.<sup>9</sup>

Konsenskonstellationen: Die erste Gruppe umfaßt Konsenskonstellationen um die deutschen Präferenzen, ausgehend vom deutsch-französischen Verhältnis sowie der Gruppe Deutschland, Frankreich, Benelux-Staaten. Konstellationen unter Ausklammerung der "Achse" bzw. der wésteuropäischen Kerngruppe erscheinen europapolitisch für die deutsche Politik weniger interessant und werden deshalb nicht weiter verfolgt. Tabelle 2 zeigt schematisch die für diese Koalition (wie die folgenden drei Konstellationen) in den drei dargestellten Modellen und über die drei Erweiterungsstufen hinweg zustandekommenden Ergebnisse bei Mehrheitsabstimmung. Die Alternative des französischen Plans wird tabellarisch nicht dargestellt, da sie zu Ergebnissen führt, die weitestgehend denen des Status Quo ähneln.

Konstellationen großer Mitgliedstaaten: Diese Gruppe enthält Konstellationen großer Mitgliedstaaten, deren relatives Stimmgewicht durch die Erweiterung um zahlreiche kleinere und mittlere Staaten am stärksten betroffen wird. Neben der bereits behandelten Zweierkonstellation Deutschland/Frankreich konzentriert sich diese Gruppe auf die großen Vier der EU 15, die großen Sechs (inklusive Spanien und Polen, alle mit Stimmgewichten von 8 oder 10) in der erweiterten Union.

Koalition der "Kleinen": Die 'Kleinen' (Stimmgewicht 2-3) bedürfen ebenfalls einer kurzen Darstellung, ist ihre drastische Zunahme (zusammen mit den 'Mittleren' 4-6) in der sich erweiternden Europäischen Union, bei weitergeltenden Abstimmungsregeln und Stimmgewichten doch einer der meistgenannten Gründe für das Suchen nach neuen Gewichtungsmodellen. Erhalten sie wirklich ein übergroßes Gewicht durch die Erweiterungen, und ist dieses Gewicht durch andere Abstimm-Modelle zu neutralisieren?

Transferkonstellationen: Diese Gruppe, hier als "Südwesten mit Osten" bezeichnet, faßt diejenigen Mitgliedstaaten zusammen, die bereits heute und nach den kommenden Osterweiterungen die wesentlichen Empfänger von Transfers in der Europäischen Union sind bzw. sein werden, also die Empfänger von Leistungen aus dem Kohäsionsprogramm, sowie diejenigen, die nach den Ost- und Süderweiterungen der Zukunft bei Fortgeltung dieses Progamms Anspruch auf solche Leistungen haben würden. Damit sind aber nur die am weitesten hinter dem Durchschnitt der heutigen EU-Mitglieder zurückliegenden Volkswirtschaften der Mitgliedschaften benannt; andere kommen je nach Entscheidungsthema zu dieser Gruppe hinzu.

Tabelle 2: Das relative Gewicht von Entscheidungskonstellationen, Mehrheiten, Minderheiten

		Status quo	EU 15 degrprop.	EP-Plan	Status quo	EU 20 degrprop.	EP-Plan	Status quo	EU 27 degrprop.	EP-Plan
1 2	Stimmen, gesamt qual. Mehrheit	87	174 124	15 MS/371 ME 8 MS mit 186 ME	109 77	210 149	20 MS/432 ME 11 MS mit 216 ME	131 93	243 173	27 MS/473 ME 14 MS mir 237 ME
3	Sperrminorität	26	51	8 MS oder 186 ME	33	62	11 MS oder 216 ME	39	71	14 MS oder 237 ME
4 + v	Konsenskonstell. Mehrheit: Alt. 1 Alt. 2	32 3 G / 1 K alle K,M / 1 G	32 69 3 G / 1 K 2 G / 2 M alle K,M / 1 G alle K,M / 1 G	5 MS/165 ME 2 M / 1K	32 6 G,M 11 K,M / 1G	69 4 G alle M / 2 G	5 MS/165 ME 1 G / 5 K, M 8 K, M	32 10 G, M 17 K,M / 1 G	69 3 G / 5 M 15 K, M / 1 G	5 MS/165 ME 9 MS/172 ME 15 K, M
6	Sperrmind.: Alt. 1 Alt. 2	gegeben	gegeben	3 MS 22 ME	1 K	gegeben	6 MS 51 ME	1 G 2 K, M	1 beliebiger MS	9 MS 75 ME
2 4 B	Große Staaten Mehrheit: Alt. 1 Alt. 2	48 3 M	116 1 M (z.B. NL)	5 MS/294 ME 3 K	56 5 M	135 2 M 6 K, 1 M	6 MS/332 ME 5 K, M	56 7 M / 1 K 11 K, 3 M	135 6 5 M 15 K, M	6 MS/332 ME 8 K, M
9	Sperrmind.: Alt. 1 Alt. 2	gegeben	gegeben	gegeben (wg. Bev.)	gegeben	gegeben	gegeben (wg. Bev.)	gegeben	gegeben	gegeben (wg. Bev.)
O 4 10	Kleine Staaten Mehrheit: Alt. 1 Alt. 2	11 3 G / 5 M	15 3 G / 5 M alle K,M / 3 G	4 MS/14,2 ME 2 G / 6 M	15 3 G / 8 M	18 alle G, 3 M alle K, M / 3 G	6 MS/15,3 ME 3 G / 7 M	27 4 G / 6 M 10 M / 2 G	31 alle G, 4 M alle K, M / 4 G	11 MS/30,1 ME 3 G / 1 M 10 M / 2 G
6	Sperrmind.: Alt. 1 Alt. 2	1 G / 1 M 4 M	1 G / 2 M 5 M	4 M	5 M	2 G 6 M	6 M	3 M	2 G 8 M	3 M <sup>-</sup>
D 4 5	Transferkonstell. Mehrheit: Alt. 1 Alt. 2	2 G / 5 M, K	37 3 G / 2 M alle K, M / 1 G	4 MS / 63 ME 2 G / 2 K	43 4 G	59 3 G / 2 M alle K, M	9 MS/124 ME 2 G	65 3 G 2 G / 2 M	92 3 G / 1 M alle K / 3 M	16 MS/170 ME 1 G (wenn D) 1 G / 1 M
6	Sperrmind.: Alt. 1 Alt. 2	1 G 2 K	1 G 3 M	4 K	gegeben	1 K (z.B. DK)	2 K	gegeben	gegeben	gegeben

Die Zeilen 4 und 5 weisen die zur Erreichung einer qualifizierten Mehrheit mind. zusätzlich erforderlichen Koalitionspartner Die Zeilen 2 und 3 weisen jeweils dazu die qualifizierte Mehrheit (71%) sowie die entsprechende Sperrminorität aus. Zeile 1 enthält die Zahl der gewichteten Stimmen entsprechend dem jeweiligen Modell. Die Zeilen A-D enthalten die Grunddaten für die vier Konstellationen. mittlere Mitglieder (4-7 Stimmen) große Mitgliedstaaten Millionen Einwohner Mitgliedstaat/en

Legende:

Abkürzungen:

ME

nach Größenordnung auf, wobei Zeile 4 den Bedarf von den großen Staaten her, Zeile 5 von den kleinen Staaten her abschärzt.

Die Zeilen 6 und 7 zeigen die Bedingungen für die Sperrminorität nach demselben Muster.

153

Z X G

kleine Mitglieder (1-3 Stimmen)

Die Berechnungen zeigen, daß die Reform der bisherigen Stimmzuweisung entsprechend den hier vorgeschlagenenen Modellen keine radikalen Änderungen mit sich bringt. Gleichwohl sind in einigen Punkten wichtige Unterschiede festzustellen.

#### Französischer Plan

Ein erstes allgemeines Ergebnis betrifft die Irrelevanz des französischen Plans für die Ergebnisse in der Union der 15, 20 und 27. Gegenüber dem Status quo ergeben sich keinerlei Veränderungen. Die qualifizierende Mehrheit unter dem geltenden System bedingt in der existierenden und der erweiterten Union regelmäßig bereits die Mehrheit der Bevölkerungen. Das gilt sowohl für Mehrheits-Koalitionen der Großen, wie für solche der Kleinen oder Armen die immer einige Große mit einschließen müssen. Die Anwendung des französischen Plans hätte allerdings den Nutzen, das Augenmerk der Öffentlichkeit im Sinne des Akzeptanzkriteriums ausdrücklich auf diese Tatsache zu lenken.

Alle drei Modelle zeigen die Schwierigkeiten der Mehrheitsbildung. Kaum eine der Konstellationen repräsentiert eine eigene qualifizierte Mehrheit und die Schwierigkeit der Mehrheitsfindung nimmt mit jeder Erweiterung zu. Hier weist schon das degressiv-proportionale Modell gewisse Verbesserungen auf. Im Vergleich zu einer Verlängerung des Status quo verringert es den Abstand zur Erreichung einer qualifizierten Mehrheit, vor allem dann, wenn zwei oder drei große Staaten zur Mehrheit gehören. Bei einer Anwendung der im Plan des Europäischen Parlaments vorgeschlagenen Regeln ergeben sich einige interessante Änderungen. Dadurch verringert sich in der Regel die zum Erreichen von Mehrheiten erforderlich Zahl von Staaten, sie steigt für das Erreichen von Sperrminderheiten. Dieser Effekt wirkt etwas stärker bei der Mehrheitsbildung kleiner, nur geringfügig bei der Mehrheitsbildung der größten Staaten. Am stärksten macht er sich demgegenüber bei größenmäßig gemischten Koalitionen, so etwa für die Deutschlands und Frankreichs mit den Benelux-Staaten, oder für die Armen in der Europäischen Union bemerkbar.

Für die Mehrheitskoalitionen der Größten gibt es zusätzlich durch das degressiv-proportionale Modell eine etwas größere Flexibilität bei der Wahl der Koalitionspartner. Eine drastische Änderung wird dagegen beim Schritt zur doppelten Mehrheit nach dem Plan des Europäischen Parlaments erkennbar: Der Status quo zwingt diese Gruppe vergleichsweise mehr zum Zusammenhalten unter sich und mit den Nächstgroßen, weil die hohe gewogene Stimmenzahl erreicht werden muß. Unter dem Plan des Europäischen Parlaments kann sie auf dem schnell erreichten Sockel einer Bevölkerungsmehrheit leichter auf die Unterstützung eines oder mehrerer der Ihren verzichten und die Mehrheit der Mitgliedstaaten auch mit Hilfe kleinerer oder kleinster von ihnen herstellen. Hierin liegt für jeden großen Staat mit Gestaltungsehrgeiz für die Europäische Union, oder kleine Koalitionen derselben, ein sehr interessanter Aspekt. Für die Großen erhöht es aber auch das Risiko, in die Minderheit zu geraten, was integrationspolitisch besondere Gefahren mit sich bringt.

Was die Sperrminorität betrifft, so sind die Effekte insgesamt geringer als zu erwarten wäre – krassere Unterschiede ergäben sich, nähme man die Position großer Mitgliederstaaten in der Europäischen Gemeinschaft der Neun als Vergleichsmaßstab." Bezogen auf die heutige Europäische Union ergeben sich im degressiv-proportionalen Modell kaum neue Blockadepositionen. Bei einem Abstimmungsverfahren mit doppelter Mehrheit wie dem Entwurf des Europäischen Parlaments ist das etwas anders. Zwar gibt es auch dadurch nur eine geringfü-

gige Veränderung der Zahlen für die Erreichung blockierender Minderheiten, es bleiben aber wichtige neue Akzente.

Die Erreichung einer Sperrminderheit wird sowohl für die größten Mitgliedstaaten wie für die Kleinen im Plan des Europäischen Parlaments etwas schwieriger, sie brauchen nach diesem Modell schon in der EU 20 jeweils einen mehr als im Status quo. Die Großen wahren ihren Status aber trotzdem besser als im Status quo, weil für die Erreichung der Sperrminderheit nunmehr allein die Bevölkerungsstärke (oder die Zahl der Staaten) entscheidend ist. Das degressiv-proportionale Modell weist gegenüber dem Status quo günstigere Werte auf, wenn mehrere große Mitglieder Teil der Koalition sind, es stärkt Koalitionen um die Altmitglieder (siehe Gruppe A in Tabelle 2).

Am größten sind die Änderungen wiederum für Koalitionen gemischter größenmäßiger Zusammensetzung wie etwa bei den Armen. Ihre Koalition bedarf bei den 15 durch den Wechsel von Status quo zum Plan des Europäischen Parlaments immerhin zweier, und bei den 20 bis zu vier zusätzlicher Partner, um die Blockierungsmöglichkeit zu erreichen. Auch die Frankreich + Deutschland + Benelux-Gruppierung in der EU 15, die für sich genommen im Status quo bereits die Sperrminderheit überschreitet, braucht nach dem Übergang zum Plan des Europäischen Parlaments entweder drei zusätzliche kleinere Länder, um die Mitgliedermehrheit, oder mindestens eines der Großen, um die Bevölkerungsmehrheit zu erreichen. Dasselbe gilt in der größeren Europäischen Union. Im Blick auf die verschiedenen Koalitionsmuster sind noch folgende Punkte erwähnenswert:

Konsenskoalitionen, insbesondere Deutschlands mit Frankreich und den Benelux-Staaten:

Für die vielzitierte Sonderform der Konsenskoalition, die Fünfer-,Kerngruppe' die auch die deutsch-französische 'Achse' beinhaltet, bringt der Wechsel von Status quo zum Plan des Europäischen Parlaments für die Mehrheitsbildung unter den 15 *und* 20 eine deutliche Verringerung der nötigen Koalitionspartner um drei; in beiden Fällen braucht man dann aus der Gruppe der Großen nur noch Deutschland und Frankreich und gewinnt Spielräume bei mittleren und kleineren Mitgliedstaaten. Bereits für die 27 verringert sich dieser Gewinn aber wieder.

Die Sperrminorität kleiner Konstellationen wird durch die Einführung der Doppelmehrheit des Plans des Europäischen Parlaments zum Nachteil der Kerngruppe (Deutschland, Frankreich, Benelux) verändert. Nach dem Status quo verliert sie ihre Sperrminorität in der EU 20, nach dem degressiv-proportionalen Modell bleibt sie erhalten und wird selbst in der EU 27 nur um drei Stimmen verfehlt, wäre mithin durch einen weiteren kleineren Mitgliedstaat zu erhalten.

Das degressiv-proportionale Modell verbessert dagegen sowohl die Mehrheitschancen als auch die Minderheitsposition dieser Konstellation – deutlich im Vergleich zum Status quo und noch leicht im Verhältnis zum Plan des Europäischen Parlaments. Dies gilt insbesondere für die EU 20, der Effekt ist aber auch für die EU 27 noch deutlich erkennbar.

### Koalitionen großer Mitgliedstaaten

Die Konstellationen zur Gruppe der großen Mitgliedstaaten zeigen für keine der beiden Varianten eine qualifizierte Mehrheit dieser Staaten. Nur die in der Troika begünstigte Gruppe der großen und der besonders erfahrenen Mitgliedstaaten (das heißt zuzüglich Spaniens und der Niederlande) bildete auch bei der Reform in der EU 15 eine eigene Mehrheit und verfehlte diese in der EU 20 nur knapp. Die Einführung des Plans des Europäischen Parlaments unter den 15 bringt keine Verringerung, unter den 20 nur eine um einen bei der Zahl der erforderlichen Mitgliedstaaten. Wie schon erwähnt, bringt der Plan des Europäischen Parlaments aber schon 2 bis 3 Großen für 15, 20 und auch noch 27 eine drastische Flexibilisierung bei der Auswahl aller anderen Koalitionspartner. In beiden Varianten bleibt jedoch eine Sperrminorität für die großen vier Mitgliedstaaten erhalten (in bezug auf den Status quo in der EU 27 nur mit einer Stimme); im degressiv-proportionalen Modell, das die großen Staaten am meisten begünstigt, reichen allerdings drei große Mitgliedstaaten in der EU 15, 20 und 27 für eine Sperrminorität aus.

#### Koalition der Kleinen

Erwartungsgemäß gewinnen die Kleinen sowohl unter den 15 wie den 20 und 27 durch den Wechsel von Status quo zum Plan des Europäischen Parlaments für die Mehrheitsbildung erheblich weniger zusätzliche Kombinationsmöglichkeiten. Bei 15 brauchen sie aus der Gruppe der fünf Großen unter Status quo und im degressiv-porportionalen Modell mindestens 3, unter dem Plan des Europäischen Parlaments mindestens 2 Partner. In der Gruppe der Kleinen und Mittleren haben sie dann fast keinen Spielraum. Für die 20 verschlechtert sich ihre Lage noch: sie brauchen jedenfalls drei der sechs Großen und können nur auf einen mittleren Staat verzichten. Eine Sperrminderheit erreichen sie im Status quo und im Plan des Parlamentes nur mit Hilfe mehrerer zusätzlicher Partner. Mit der degressiven Proportionalität dagegen verfügen die kleinen und kleineren Mitgliedstaaten ebenso wie die vier Großen über eine Sperrminorität; die Koalitionserfordernisse fallen für sie jedoch höher aus als in den beiden Vergleichsmodellen.

### Transferkoalition

Unter den 15 wie den 20 und 27 gewinnen die Armen durch den Wechsel von Status quo zum Plan des Europäischen Parlaments für die Mehrheitsbildung größere Kombinationsmöglichkeiten in der Gruppe der Mittleren und Kleineren. Unter den 15 allerdings benötigen sie in jedem Fall die Unterstützung zweier Mitglieder (das heißt auch eines großen Nettozahlers) aus der Gruppe der Großen. In den 20 dagegen benötigen sie im Status quo sogar alle Großen für die Schaffung einer Mehrheitskoalition. Nur der Wechsel zum Plan des Europäischen Parlaments erlaubt ihnen hier den Verzicht auf die beiden Größten und bringt ihnen den Spielraum aus der kleineren Union zurück. Die nächste Erweiterung allerdings vergrößert ihre Zahl dermaßen, daß sie ihren Bedarf an Koalitionspartnern für Mehrheitsabstimmungen in jedem Modus spürbar weiter verringern. Am deutlichsten und insoweit folgerichtig trägt der Plan des Europäischen Parlaments dieser Vermehrung der Armen Rechnung. Das degressiv-proportionale Modell dagegen setzt für Transferkonstellationen höhere Koalitionserfordernisse als beide anderen Modelle, das heißt sie hängen in beiden Stadien der Erweiterung nach Osten stärker von der Unterstützung durch die Nettozahler ab.

In bezug auf die Blockadeposition der Transferkonstellationen ergibt sich keine wesentliche Änderung. Die Gruppe der Armen besitzt keine Sperrminderheit in den 15, gewinnt eine solche – nur im Status quo – unter den 20, und erlangt sie erst in jedem Modell bei der EU 27.

Die Gruppe der großen Beitragszahler (nicht die kleinere der Nettozahler) bildet in allen Modellen und Szenarien eine Sperrminorität.

#### Akzeptanz und Abstimmungsverfahren

Eine Mehrheit der Unionsbürger kann im Rat nicht überstimmt werden, das gilt für Status quo und Degressive Proportionalität ebenso wie für die doppelte Mehrheit (Französischer Plan bzw. Plan des Europäischen Parlaments). Sie ist damit auch Voraussetzung jeder Rats-Entscheidung. Die vorliegende Untersuchung zeigt, daß beide, die "degressive Proportionalität" und die "doppelte Mehrheit" im Sinne des Plans des Europäischen Parlaments, einen Schritt in Richtung höherer Repräsentativität machen, indem die Bevölkerungsmehrheit gegenüber der Staaten-Gleichheit ein stärkeres Gewicht erhält. Solange der Rat das prinzipielle Legislativorgan der Europäischen Union bleibt, und in dem Maße, in dem der Union noch mehr und bedeutendere Kompetenzen zugewiesen werden sollten, ist das von großer Bedeutung, um der Mehrheitsabstimmung im Rat Akzeptanz zu sichern. Ähnlich eindeutig fällt trotz gewisser Unsicherheiten das Urteil über die Sperrminderheit aus. Auch hier verschiebt sich das Gewicht zugunsten der bevölkerungsreichen Staaten. Diese Tatsache würde erst weniger wichtig, wenn der Rat sich in Richtung einer Staatenkammer entwickelt, neben dem das Parlament die Vertretung der Bevölkerung wahrnimmt.

### Effizienz und Abstimmungsverfahren

Die Entscheidungsfähigkeit und -stärke der Europäischen Union im institutionellen Sinne wird wesentlich durch das Abstimmungsverfahren im Rat geprägt. Sie wird etwas verbessert, Mehrheiten lassen sich bei Anwendung von "degressiver Proportionalität" und "doppelter Mehrheit" im Sinne des Plans des Europäischen Parlaments im Vergleich mit dem Status quo vor allem für die EU 15 und EU 20 leichter erreichen; bei der nächsten Erweiterung verringert sich dieser Effekt schon wieder. Der Übergang zu einer echten doppelten Mehrheit erscheint als der wirkungsvollste – möglicherweise aber politisch nicht durchsetzbare – Weg, der auch auf das Risiko von vermehrten Konflikten zwischen den großen Mitgliedsländern die Effizienz der Beschlußfassung im Rat erhöhen könnte.

### Anmerkungen

- Vgl. dazu grundlegend Karl Kaiser, Ein unauflöslicher Zusammenhang: Sicherheit und Integration, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, München 1985, S. 173–190.
- Vgl. dazu Christian Deubner, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa? Baden-Baden 1995; Josef Janning, Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, in: Europa-Archiv, 18 (1994), S. 527–536; vgl. neuerdings auch Centre for Economic Policy Research, Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe, London 1995; Club von Florenz (Hrsg.), Europa: Der unmögliche Status quo, Baden-Baden 1996.
- Die nachfolgenden Modellrechnungen folgen Josef Janning, Am Ende der Regierbarkeit? Gefährliche Folgen der Erweiterung der Europäischen Union, in: Europa-Archiv, 22 (1993), S. 645–652.
- 4. In diesem Modell erhielte jeder Mitgliedstaat pro angefangenen zwei Millionen Einwohnern eine Stimme.
- Es läge für die deutsche Verhandlungsposition nahe, in Verhandlungen bei Wahrung des Grundsatzes eindeutig zu erklären, nicht mehr Stimmen als Frankreich zu beanspruchen.
- Institutioneller Ausschuß, Bericht über die Verfassung der Europäischen Union, Berichterstatter Fernand Herman, A3-0031/94,

- 27. 1. 1994, Doc-DE/RR/244403, PE 202.601 endg.; vgl. zum Fortgang der Diskussion im Europäischen Parlament: Europäisches Parlament, Entschließung zur Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 – Verwirklichung und Entwicklung der Union, 17. 5. 1995, PE 190.441, Art. 22iii sowie Europäisches Parlament, Entschließung zur Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz und zur Bewertung der Arbeiten der Reflexionsgruppe und Festlegung der politischen Prioritäten des EP im Hinblick auf die Regierungskonferenz, 13. 3. 1996, PE 197.390, Art. 21.2.
- 7. Vgl. Persönliche Gespräche des Autors Deubner und ein nach Bonn übermitteltes unveröffentlichtes Positionspapier aus der französischen Regierung vom Spätsommer 1993, das diese Gespräche bestätigt. Die französische Regierung wollte möglichst sicherstellen, daß zwei Große zusammen mit einem Kleinen auch in Zukunft eine Entscheidung würden blockieren können. Dafür diskutierte sie verschiedene Modelle, und ließ im Herbst dann wissen, daß sie auch die Doppel-Mehrheit, also die qualifizierte Stimmenmehrheit zuzüglich der Bevölkerungsmehrheit, akzeptieren würde.

- 8. Abl. EG Nr. C 105 vom 14. 4. 1994.
- 9. Die Anlage der Konstellationen spitzt Szenarien der Erweiterung ihrer Sichtbarkeit halber zu, die im Entscheidungsprozeß der heutigen Europäischen Union eher selten anzutreffen sind. Zumeist werden Mehrheiten von gemischten Konstellationen gestellt, der in der Regel kleine, mittlere und große Mitgliedstaaten angehören. Die im folgenden angenommenen zukünftigen Konstellationen sind zudem eher statisch, da sie neue Mitglieder bestimmten Konstellationen zuordnen und insofern von einer Fortgeltung der bisherigen Präferenzmuster ausgehen. Mit der Erweiterung könnten sich jedoch auch die Präferenzkosten für einige Mitgliedstaaten verschieben.
- So ergibt sich für die EU 20 zum Beispiel nur in diesem Modell eine eigene Mehrheit der WEU-Mitglieder.
- 11. Dies war aus britischer Sicht die Eintrittskonstellation. Seither hat sich die Stimmenzahl für die Erreichung der Sperrminorität stetig erhöht, während die Zuweisung der gewichteten Stimmen gleich geblieben ist. Die EU 15 als Vergleichsmaßstab für künftige Konstellationen vernachlässigt daher die Frustration einiger Mitglieder über die heutige geltende Regelung.

## Die künftige Finanzierung des EU-Haushaltes und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland

#### Jürgen Stark

Die Agenda der Europäischen Union

Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl und der französische Staatspräsident Jacques Chirac haben bei der Vorbereitung des Europäischen Rates von Madrid im Dezember 1995 für die Europäische Union gemeinsam fünf Herausforderungen in den nächsten fünf Jahren herausgestellt:

 Erfolgreicher Abschluß der Verhandlungen über die Anpassung des Unionsvertrages (Regierungskonferenz 1996);

 Übergang zu einer einheitlichen Währung unter Einhaltung der festgelegten Kriterien und gemäß dem vereinbarten Zeitplan;

 Erweiterungsverhandlungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie des Mittelmeerraums konstruktiv und entschlossen vorzube-

reiten und zu führen:

 Die Politik der Zusammenarbeit mit den Nachbarn der Europäischen Union aktiv fortzusetzen und

 gleichzeitig die wichtigsten Parameter für die Finanzierung der gemeinsamen Politiken über 1999 hinaus festzulegen.

Jeder dieser Punkte auf der Agenda der Union enthält genügend Stoff für schwierige Verhandlungen. Alle Themen finden sich jedoch mit ihren Rückwirkungen und Wechselbeziehungen in der komplexen Frage der zukünftigen Finanzierung wieder.

Der neue EG-Eigenmittelbeschluß vom 31. Oktober 1994, der die Finanzausstattung der Europäischen Gemeinschaften und die Beiträge der Mitgliedstaaten zum Haushalt der Europäischen Union bis 1999 regelt, ist soeben erst in Kraft getreten. Auch gelten die grundlegenden Beschlüsse des Europäischen Rates von Edinburgh 1992 und ihre Umsetzungsakte bis 1999 und teilweise darüber hinaus. Dennoch hielten es die Staats- und Regierungschefs in Madrid für angebracht, die Kommission schon jetzt aufzufordern, möglichst bald eine eingehende Analyse

des Finanzierungssystems der Europäischen Union durchzuführen und diese nach Abschluß der Regierungskonferenz 1996 vorzulegen. Allen ist bewußt: Insbesondere die vorgesehenen Beitritte sind ohne finanzielle Neuorientierungen nicht realisierbar.

Auch aus nationaler Sicht wird eine frühzeitige Vorbereitung auf die künftige Finanzierung der Europäischen Union für erforderlich gehalten. Sowohl der Deutsche Bundestag als auch der Bundesrat und die Ministerpräsidenten der Länder, aber auch die Bundesregierung, stimmen darin überein, daß eine intensive und frühzeitige Vorbereitung auf die zum Ende dieses Jahrtausends anstehenden schwierigen Finanzverhandlungen notwendig ist. Stärker als je zuvor spielen Finanzaspekte bei der Bewertung der europäischen Integration auch in der öffentlichen Diskussion eine wichtige Rolle. Vor dem Hintergrund massiver nationaler Konsolidierungsanstrengungen kann dies nicht überraschen.

Anstehende Probleme und künftige Herausforderungen

Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften sind im wesentlichen durch folgende Elemente geprägt:

- überproportional wachsende Bruttoabführungen an den Gemeinschaftshaushalt;

 hohe Nettopositionen, auch im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten.

Die Beiträge der Bundesrepublik Deutschland an den Haushalt der Europäischen Union müssen – wie die meisten anderen Leistungen öffentlicher Haushalte – aus dem nationalen Steueraufkommen finanziert werden; es besteht also ein Quasi-Steuerverbund zwischen nationaler und europäischer Finanzwirtschaft. Die im Vergleich zu Bundeshaushaltsausgaben in den letzten Jahren ständig gestiegenen Bruttoabführungen an den

Gemeinschaftshaushalt bewirken einen zunehmenden Entzug nationaler finanzieller Dispositionsmasse, ohne daß zum Ausgleich auf nationaler Ebene durch Aufgaben- und Ausgabenübertragungen an die Gemeinschaften entsprechende Ausgaben entfallen sind. Betrug das Verhältnis der EU-Abführungen zu den Ausgaben des Bundeshaushalts im Jahre 1971 noch 2,8 Prozent so ist diese Relation im Jahre 1994 auf rund 9 Prozent angestiegen. Überproportional steigende Abführungen an den EU-Haushalt erschweren den nationalen finanziellen Konsolidierungskurs. Sie gefährden auch unser langfristiges Ziel im Rahmen der Finanzpolitik 2000, die Staats- und Abgabenquote dauerhaft zurückzuführen.

Nicht nur die steigenden Bruttoabführungen sind problematisch. Auch die deutschen Nettoleistungen sind in Umfang und Struktur auf Dauer nicht hinnehmbar. Deutschland trägt seit Jahren zwischen 60 und 70 Prozent des Nettoressourcentransfers über den Gemeinschaftshaushalt. Mit einer Größenordnung unseres Nettozahlersaldos von über 10 Mrd. ECU pro Jahr und einer relativen Belastung von 0,6 Prozent des Bruttosozialprodukts sehe ich das Prinzip einer fairen Lastenteilung nicht mehr gewahrt. Ausmaß und Einseitigkeit der deutschen Nettobelastungen sind jedoch kein deutsches Problem allein. Vielmehr müssen unsere Partner das Problem für die Gemeinschaft insgesamt sehen. Zum einen ist es nicht ratsam, von einem Partner finanziell weitgehend abhängig zu sein. Zum anderen gefährdet ein permanent massiver Negativsaldo bei uns die Akzeptanz der weiteren europäischen Integration.

Zusatzbelastungen erwachsen der Bundesrepublik Deutschland darüber hinaus auch aus ihrer, wenn auch teilweise verminderten, Mitfinanzierung des britischen "Beitragsrabatts". Auch dieser nur für einen Staat angewandte Korrekturmechanismus gehört bei der Neuordnung der Gemeinschaftsfinanzen auf den Prüfstand.

Bei der Neuordnung gilt es nicht nur bestehende Probleme zu lösen, sondern gleichzeitig neue Herausforderungen in einem neuen Szenario zu berücksichtigen: Wir werden uns voraussichtlich in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion befinden. Mögliche Kompetenzveränderungen zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten durch die Regierungskonferenz könnten finanzielle Auswirkungen haben. Beitritte bzw. der Stand von Beitrittsverhandlungen mit Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) sowie Malta und Zypern werden ebenfalls in ihren finanziellen Konsequenzen zu betrachten sein.

Es muß also ein kohärenter Ansatz gefunden werden, mit dem die bestehenden Probleme gelöst, die Zukunftsfähigkeit der Gemeinschaft gesichert und gleichzeitig mehr Gerechtigkeit in den Finanzbeziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten hergestellt wird.

#### Lösungsansätze

Finanzausstattung der Europäischen Gemeinschaften/Finanzbedarf

Die Europäischen Gemeinschaften verfügen über eine begrenzte, von den Mitgliedstaaten abgeleitete Finanzautonomie. Dies ergibt sich aus dem Art. 201 EG-Vertrag, der ausdrücklich die nationale Ratifikation für das Einnahmesystem der Gemeinschaft fordert.

Bei der Festlegung der Finanzausstattung der Gemeinschaft müssen die Mitgliedstaaten zwei Zielen Rechnung tragen: Zum einen der Notwendigkeit, den Gemeinschaften die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen; zum anderen die Begrenztheit des Steueraufkommens der Mitgliedstaaten, aus dem diese Mittel finanziert werden müssen.

Wenn in den Mitgliedstaaten hohe Steuer- und Abgabenbelastungen abgebaut werden sollen, kann das aus meiner Sicht nicht ohne Konsequenzen für die Finanzausstattung der Gemeinschaft bleiben. Das heißt, trotz neuer Aufgaben und trotz der Erweiterung der Europäischen Union, muß die künftige Ausgabenentwicklung in den geltenden Grenzen der Finanzausstattung der Gemeinschaft bewältigt werden.

Diesem Ziel kann dadurch Rechnung getragen werden, indem die derzeit maximal vorgesehene Einnahmenobergrenze von 1,27 Prozent des Gemeinschafts-BSP über das Jahr 1999 hinaus fortgesetzt wird. Damit ist die Finanzausstattung dieser Finanzebene noch immer dynamisch entsprechend dem nominalen BSP-Wachstum ausgerichtet. Das mögliche Ausgabenwachstum des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften kann dann immer noch über den Steigerungsraten bleiben, die wir national im Rahmen der Finanzpolitik 2000 für den Bundeshaushalt planen. Hier sind Steigerungsraten unterhalb des nominalen Wachstums des BSP's beabsichtigt, um die Staats- und Abgabenquote wieder auf das Niveau vor der Wiedervereinigung zurückzuführen. Zur Absicherung dieser Einnahmen (und gleichzeitig Ausgabengrenze) ist es darüber hinaus erforderlich, auch künftig das implizit im Eigenmittelbeschluß enthaltene Verbot einer Kreditfinanzierung der Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts fortzuführen.

Reform von Ausgabenpolitiken, insbesondere unter Berücksichtigung des Beitritts von MOE-Staaten

Die Zielsetzung, die Finanzausstattung der Gemeinschaft und damit das potentielle Ausgabenniveau im Verhältnis zur Entwicklung des Bruttosozialprodukts konstant zu halten, verstärkt die Notwendigkeit zur Überprüfung und zur Reform der wichtigsten Gemeinschaftspolitiken, das heißt der Agrar- und der Strukturpolitik.

In der Agrarpolitik wurden bereits entscheidende Reformanstrengungen unternommen. Ich erinnere an das Delors I-Paket (1988), das Delors II-Paket (1992) und die Mc Sharry-Reform. Insbesondere wurde durch die sogenannte Agrarleitlinie eine Höchstgrenze für die Agrarmarktausgaben festgelegt. Ferner wurde ein neues System eingeführt, das die bisherigen Marktpreisstützungen zurückführt und durch unmittelbare Preisausgleichszahlungen (Flächen- und Tierprämien) ergänzt. Diese Reformen müssen, auch im Lichte der nächsten Runde der WTO-Verhandlungen zu den Agrarerzeugnissen, weiterentwickelt werden. Für den Ausgabenansatz im Agrarbereich bedeutet dies konkret, daß die Agrarmarktausgaben für alte und neue beitretende Staaten innerhalb der geltenden Kriterien der Agrarleitlinie finanziert werden müssen. Dieser Ansatz ist auch unter Berücksichtigung erheblicher zusätzlicher Agrarausgaben durch die Hereinnahme der MOE-Staaten in die Europäische Union umsetzbar. Zum einen sind auch nach Einschätzung der Europäischen Kommission aufgrund des niedrigen Preisniveaus in den Beitrittsstaaten (unter bestimmten Voraussetzungen) keine Ausgleichszahlungen erforderlich. Zum anderen werden die Wirkungen der bereits eingeleiteten und beschlossenen Reformen im Agrarbereich sowie neue Reformansätze den notwendigen Spielraum zur Finanzierung beitrittsbedingter Agrarausgaben schaffen.

Neben der gemeinsamen Agrarpolitik, die nahezu die Hälfte der Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts ausmacht, ist der Bereich der sogenannten Kohäsionspolitik der zweite große Ausgabenblock mit rund 35 Prozent. Die beiden Hauptinstrumente der Europäischen Union, die Strukturfonds sowie der Kohäsionsfonds, stehen vor 1999 zur Überprüfung an. Insbesondere die Finanzausstattung und die Verteilung auf die einzelnen Mitgliedsstaaten müssen zum Jahre 1999 für diese beiden Fonds einvernehmlich neu ausgehandelt werden.

Im Strukturausgabenbereich gilt es, die bisherige Solidarität unter den Mitgliedsstaaten in einem neuen Kontext zu berücksichtigen. Das heißt, die bisher für diesen Bereich vorgesehenen Mittel durch neue inhaltliche und regionale Schwerpunktsetzung neu zu verteilen. Derzeit leben über 50 Prozent der EU-Bevölkerung in förderwürdigen Regionen. Die Europäische Union sollte ihre Mittel auf die wirklich bedürftigsten Regionen konzentrieren. Ebenso kann eine strikte Anwendung der Kriterien für die höchste Förderstufe der EG-Strukturpolitik (derzeitige Definition in Form einer Wohlstandsgrenze von 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts, gerechnet auf der Basis des Bruttoinlandsprodukts zu Kaufkraftparitäten) zu einem gezielten Mitteleinsatz beitragen. Gleichzeitig sollte auch die Herabsetzung derzeitiger Förder- und Beteiligungssätze der Gemeinschaft von 75 Prozent (85 Prozent beim Kohäsionsfonds) auf 50 Prozent und durch eine Einschränkung des Katalogs der zulässigen Fördertatbestände die Effizienz der eingesetzten Mittel gesteigert werden. In diesem Zusammenhang muß auch über eine stärkere Beteiligung der Europäischen Investitionsbank (EIB) an der Strukturförderung nachgedacht werden. Bei vielen Projekten könnte die teure Zuschußfinanzierung durch eine Kreditfinanzierung ersetzt und damit das Risiko von sektoralen und/oder regionalen Fehlallokationen vermindert werden. Hierfür könnten vor allem solche Förderregionen bzw. Bereiche in Betracht kommen, die in der Prioritätenskala nicht an erster Stelle stehen. Im Rahmen der Reform der Strukturfonds muß das gesamte Regel- und Kontrollwerk verbessert werden, um durch klare und eindeutige Bestimmungen auch die Betrugsanfälligkeit zu verringern.

Umsetzbar ist dieser Ansatz nur dann, wenn es keine Garantie für den finanziellen Status von Alt-Mitgliedstaaten gibt, aber auch keine mechanistische Übertragung bisheriger Regelungen und Hilfeleistungen auf die Beitrittsstaaten. Es liegt weder im Interesse der finanzierenden Mitgliedstaaten noch beitretenden Staaten, wenn aufgrund von Absorptionsproblemen die Gemeinschaftsmittel nicht effizient eingesetzt werden. Ich sehe bei den Kohäsionsausgaben in einem schrittweisen Heranführen der Beitrittsstaaten und einem sukzessiven Abbau von Förderleistungen in Alt-Mitgliedstaaten den politisch wie ökonomisch und finanziell einzig gangbaren Weg in diesem Bereich.

#### Beitragsschlüssel

Das derzeitige Eigenmittelsystem gründet sich auf die Abführung traditioneller Eigenmittel der Gemeinschaften (Zölle und Agrarabschöpfungen) sowie auf Eigenmittel in Form von Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten. Dabei wird ein bis 1999 sukzessive sinkender Teil der Finanzbeiträge auf der Basis einer einheitlich definierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage abgeführt und ein künftig zunehmender Teil auf der Basis des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen. Insgesamt bewirkt das Beitragssystem auf der Basis dieser Parameter einen deutschen Beitragsanteil, der in etwa unserem Anteil am Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft entspricht.

Allerdings sind, auch bedingt durch die Integration des Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinten Königreiches, die Regelungen des Eigenmittelbeschlusses im einzelnen äußerst kompliziert ausgestaltet. Im Interesse der Transparenz der Gemeinschaftsfinanzen sollte das Einnahmesystem der Gemeinschaft deutlich vereinfacht werden. Ich kann mit vorstellen, daß zum Beispiel künftig neben den traditionellen Eigenmitteln nur noch BSP-Eigenmittel von den Mitgliedstaaten an die Europäischen Gemeinschaften geleistet werden.

Schutz vor einseitiger und übermäßiger Belastung

Die gegenwärtige Nettolastenverteilung in der Europäischen Union ist von einem eklatanten Ungleichgewicht geprägt. Die Bundesrepublik Deutschland trägt seit Jahren sowohl absolut als auch relativ mit Abstand die größte Last beim Nettoressourcentransfer über den Gemeinschaftshaushalt. Mitgliedstaaten mit vergleichbarem Wohlstand waren dagegen im gleichen Zeitraum entweder nur geringe Nettozahler oder gar Nettoempfänger. Eine derartige Lastenteilung ist auf Dauer sowohl für die Europäische Union selbst als auch für den betroffenen Mitgliedstaat nicht annehmbar.

Aufgrund dieser Situation kann, entsprechend dem politischen Beschluß des Europäischen Rates von Fontainebleau (Juni 1984), jeder Mitgliedstaat, der die Voraussetzungen erfüllt, wie das Vereinigte Königreich in den Genuß einer Korrekturmaßnahme gelangen. Praktisch und rechtlich ist jedoch dieser politische Beschluß nie zugunsten der Bundesrepublik Deutschland, die die erforderlichen Voraussetzungen seit Jahren erfüllt, angewandt worden; auch der im gleichen Zusammenhang beschlossene Grundsatz, daß in erster Linie die Ausgabenseite, das heißt Rückflüsse, zur Lösung des Problems einseitiger Belastungen beitragen soll, hat die gegenwärtige Haushaltsbelastung der Bundesrepublik Deutschland nicht verhindert.

Die gegenwärtige und absehbare Entwicklung der Nettoposition der Mitgliedstaaten zeigt, daß ein ausschließlich auf das Vereinigte Königreich abgestellter Korrekturmechanismus ergänzt um politische Beschlüsse eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten beim Nettoressourcentransfer über den Gemeinschaftshaushalt nicht gewährleisten kann.

#### Ein neuer verbesserter Mechanismus sollte

- im Prinzip offen sein für alle Mitgliedstaaten (keine Sonderstellung für einen Mitgliedstaat wie bisher);
- nicht jede Nettobelastung ausgleichen, sondern Schutz bieten vor einseitiger und übermäßiger Nettobelastung (also ein gezielter Schutzmechanismus);
- einfach und wirksam sein;
- vom Umfang her finanzierbar sein.

Der Grundsatz für einen solchen Mechanismus könnte also lauten: Oberhalb eines in einer Solidargemeinschaft notwendigen Selbstbehalts, der Elemente des relativen Wohlstands des betreffenden Mitgliedstaates berücksichtigt, sollte eine Nettobelastung teilweise ausgeglichen werden. Die "Zumutbarkeitsschwelle" muß politisch festgelegt werden.

Ein derartiger Korrekturmechanismus würde nicht nur im Nachhinein übermäßige Belastungen reduzieren; vielmehr würde, anders als bisher, insbesondere die Europäische Kommission bei der Formulierung ihrer Politiken und der Verteilung der Mittel auf einzelne Mitgliedstaaten bereits im Vorfeld Auswirkungen auf den Nettoressourcentransfer zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt bedenken müssen.

#### Schlußbetrachtung

Die Umsetzung dieser Konzeption wird, angefangen von der Abstimmung im nationalen Bereich bis hin zur Diskussion mit unseren Partnern und den Organen der Europäischen Union, langwierig und nicht leicht sein. Dennoch muß dieser Weg im Interesse einer langfristig angelegten fairen Beitragsbelastung eingeschlagen werden. Er ist kohärent mit der von der Bundesregierung bejahten Fortentwicklung der europäischen Integration und wahrt die Interessen des Steuerzahlers.

Deutsche Europapolitik war und wird niemals auf bloße finanzielle Aspekte reduziert bleiben. Binnenmarkt mit Wohlstandsgewinnen für alle Mitgliedstaaten und jahrzehntelanger Frieden zwischen Staaten, die einmal Gegner waren, begründen unser vitales Interesse am europäischen Einigungswerk. Dennoch ist eine faire Lastenteilung auch im finanziellen Bereich Grundlage eines harmonischen Zusammenlebens im europäischen Haus. Sie ist auch ein notwendiger Beitrag zu einer vom Bürger mitgetragenen Europapolitik.

# EU-Finanzierung auf dem Prüfstand – Reform statt Fundamentalattacke

#### Gerd Walter

Jede vernünftige Diskussion über den Haushalt der Europäischen Union muß bei den Aufgaben anfangen, die die Union bewältigen soll. Und die sind so groß wie niemals zuvor: Die Währungsunion mit ihren ambitiösen Zulassungskriterien meistern, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit ihren auch finanziellen Konsequenzen ermöglichen, eine abgestimmte Konjunktur-, Wachstums-, Sozial- und Beschäftigungspolitik angesichts beängstigender Arbeitslosenzahlen und Staatsdefizite realisieren, den technologischen Wettbewerb in der Triade aufnehmen, die bedrohlichen Verarmungs-, Migrations- und Radikalisierungsprozesse im Mittelmeerraum abmildern, und vor allem natürlich die große historische Herausforderung der Ost-Erweiterung bestehen.

Was soll die Europäische Union leisten? Und was sind wir bereit, für die Leistung zu bezahlen? In dieser Reihenfolge sollte Deutschland seinen Beitrag zur Reform der EU-Finanzierung erarbeiten. Tatsächlich läuft es andersherum: Deutschland will deutlich mehr Leistung für weniger Geld. Man singt das Klagelied des "Nettozahlers". Und fordert gleichzeitig ungeniert die Bewältigung neuer Aufgaben. Das gilt zum Beispiel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Aber vor allem auch für die aus deutscher Sicht so wichtige Ost-Erweiterung.

Deren Dilemma aber ist hinreichend klar. Die Chance zur Hereinführung der jungen Demokratien in die Europäische Union wird nicht unbegrenzt lange bestehen. Sie muß wahrgenommen werden, damit nicht und bevor eine Ost-West-Polarisierung in Europa sich vollzieht und bevor der postkommunistische Problemstau innerhalb einzelner Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) in Regionalkonflikte umschlägt. Die Osterweiterung macht die Europäische Union jedoch erheblich teurer, wenn die MOE-Staaten in die Regional- und Agrarpolitik von heute einbezogen wür-

den. Wem das zu teuer ist, muß die Leistungen aus diesen Politiken für alle reduzieren. Das spart zwar Geld, mindert aber die Chancen, für die Ost-Erweiterung auch im "Süden" der heutigen Union Unterstützung zu bekommen.

Trotzdem wird unverdrossen, mit unterbewußter Lust am Untergang der Union, der Eindruck erweckt, mehr Europa sei für weniger Geld zu haben.

Dabei ist der Stein des Anstoßes nicht zu übersehen: Unsere sogenannten "Nettozahlungen" an die Europäische Union – die Differenz zwischen dem, was wir nach Brüssel entrichten, und dem, was von dort nach Deutschland zurückfließt. Dieser Negativsaldo hat sich – vor allem als Folge des nach der Vereinigung drastisch gestiegenen Beitrags – binnen fünf Jahren weit mehr als verdoppelt: von jährlich 10,4 auf jetzt knapp 27 Milliarden DM und in Zukunft möglicherweise bis zu 30 Milliarden DM.

Gleichzeitig ist das bundesdeutsche Durchschnittseinkommen infolge der Vereinigung deutlich gesunken. Deutschland steht auf der Wohlstandsskala der Europäischen Union nur noch auf dem sechsten Platz. Trotzdem ist es der mit weitem Abstand größte Nettozahler. Daß Deutschland pro Kopf und netto achtmal so viel nach Brüssel zu überweisen hat wie das einkommensstärkere Frankreich, daß Belgien und gar Dänemark und Luxemburg Nettoempfänger sind, Italien dagegen netto draufzahlt, das ist zwar erklärbar, doch nicht zu vermitteln.

Hauptursache dieser Diskrepanz sind die Zuwendungen an die Landwirtschaft. Mit 73 Milliarden DM verschlingen sie noch immer fast die Hälfte des europäischen Haushalts. Die andere Ursache liegt in den Strukturfonds der Union, deren Mittel auf die ärmeren Regionen konzentriert sind. Wer an der Europäischen Union verdienen will, muß entweder so arm sein, wie wir es bei weitem nicht sind, oder eine so hochdimensionierte Landwirtschaft haben wie die Niederlande oder Dänemark. Deutschland ist "struktureller Nettozahler", weil es mit rund 14 Prozent im Verhältnis weniger aus dem Agrarfonds bekommt als andere. Und weil, politisch so gewollt, der Löwenanteil der Strukturfonds in andere Länder geht – auch wenn die neuen Länder und OstBerlin inzwischen in der höchsten Förderungskategorie sind.

Diskussionen über Veränderungen des Status quo müssen sehr sorgfältig geführt werden: So ist gegen die statistische Größe "Nettozahler" viel einzuwenden. Die Ausgaben der Europäischen Union und damit auch die Rückflüsse in die Mitgliedstaaten können sich ja wohl kaum am nationalen Proporz orientieren, sondern müssen politisch entschiedenen Prioritäten folgen. Die Europäische Union ist – bisher jedenfalls – keine Sparkasse, von der die Mitgliedstaaten ihre eingezahlten Beiträge auch garantiert und verzinst zurückbekommen.

Auch die Kritik an den deutschen Bruttozahlungen an die Europäische Union macht es sich zu einfach: Deutschlands Finanzbeitrag für Brüssel steht ziemlich genau in Proportion zu seinem Anteil an der Wirtschaftsleistung der Union, gemessen am Bruttoinlandsprodukt und gerechnet zu offiziellen Wechselkursen. Wenn man allerdings, wie es die Finanzminister der Länder für die künftige Finanzierung der Union vorschlagen, das Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedstaaten nicht zu Wechselkursen, sondern zu Kaufkraftparitäten ineinander umrechnet, ergibt sich ein anderes Bild. Auf dieser Basis hätte Deutschland 1994 4,891 Milliarden ECU "zu viel" gezahlt und 3,5 Milliarden ECU "zu wenig" bekommen.

Es gibt Argumente für diesen neuen Maßstab: Die von außenwirtschaftlichen Transaktionen und Finanzströmen bestimmten Wechselkursverhältnisse überzeichnen in der Regel die Wohlstandsunterschiede zwischen den Nationen. Doch auch Kaufkraftparitäten (KKP) haben ihre Fragwürdigkeiten. Es ist nicht leicht, einen Warenkorb zu konstruieren, der auf Kreta, in

Düsseldorf und am Polarkreis gleichermaßen sinnvoll ist. Und zugleich unterzeichnet der Vergleich von Kaufkraftparitäten zumeist die Unterschiede der Zahlungs- und das heißt Beitragsfähigkeit zum Gemeinwohl, die ja vom Einkommensüberschuß über einen Grundstandard bestimmt wird; auch dem deutschen Steuerrecht ist schließlich der Gedanke einer progressiven Besteuerung nicht fremd. Im übrigen bleibt auch im bundesdeutschen Länderfinanzausgleich das regional unterschiedliche Preisniveau unberücksichtigt; nur die nominale Wirtschaftsleistung pro Kopf bestimmt, wieviel etwa von Hessen nach Mecklenburg abzuzweigen ist. So wird man sich von den Partnerstaaten anhören müssen, daß mit einem Übergang zu Kaufkraftparitäten als Berechnungsgrundlage ein problematischer Maßstab lediglich durch einen anderen, nicht weniger problematischen ersetzt werden soll, nur weil dieser sich für Deutschland günstiger darstellt.

Im Spätstadium konkreter Beitrittsverhandlungen der MOE-Staaten ergibt sich vielleicht ein geeigneter Zeitpunkt, Kaufkraftparitäten als Maßstab ins Gespräch zu bringen, so denn im Gesamtinteresse der Mitgliedstaaten. Dann mag die Zustimmung zu einem aus wechselkurs- und aus KKP-gestützten Berechnungen irgendwie kombinierten Beitragsmaßstab erreichbar sein jetzt ist sie es nicht. Denn die gegenwärtigen Schreckenszahlen über die Finanzfolgen der Ost-Erweiterung orientieren sich weithin an Pro-Kopf-Produktivitäten nach offiziellem Wechselkursniveau und dieses steht in groteskem Mißverhältnis zur inländischen Kaufkraft der Währungen der MOE-Staaten, deren Exportfähigkeit im postkommunistischen Wirtschaftschaos zunächst zusammengebrochen war und deren Importhunger in vielerlei Bereichen fast keine Preisflexibilität kennt.

Wenn wir also die Schieflagen europäischer Lastenverteilung auflösen wollen, brauchen wir mehr als durchsichtige Rechenkunststücke. Denn nichts führt ja daran vorbei, das Finanzsystem der Union auf den Prüfstand zu stellen. Das geht aber nur, wenn über ihre Aufgaben geredet und entschieden wird.

Welche Zukunft Europas ist uns welches Geld wert? Die Antwort auf diese Frage darf nicht von den Kassenwarten der Nation entschieden werden. Und schon gar nicht darf sie den Anti-Europäern überlassen bleiben.

Die Befürworter der europäischen Integration müssen diese Diskussion anführen. Sie sollten die notwendige Kritik an Fertigungstiefe und Produktpalette der Gemeinschaft leisten - eine Union mit über 20 Mitgliedstaaten kann nicht dasselbe leisten wie eine mit 12 oder 15. Sie müssen für ein sachliches Diskussionsklima sorgen nicht jede Haushaltskritik ist von vornherein antieuropäisch; aber auch nicht jedes neue Programm der Europäischen Union ist von vornherein ein Faß ohne Boden. (Wer die Vielzahl der EU-Kleinstprogramme durchgeht, deren Bürokratieaufwand signifikante Anteile des Programmbudgets verschlingt, kann die Notwendigkeit einer Aufgabenkritik kaum bestreiten. Mit dem Image einer Geldvergeudungsanstalt wären die Jahre der Europäischen Union gezählt.)

Sie sollten schließlich auch für realistische Vorgaben in der Debatte sorgen. Die Denkspiele von einer Steuerhoheit der Union, deren Folgen dann auf jeder Mehrwertsteuerrechnung, vielleicht auf jedem Supermarktbeleg eigens ausgedruckt werden, schaden zur Zeit mehr als daß sie nützen. Der alte Grundsatz "No representation without taxation" wäre für die Union im Augenblick eher ein Bumerang. So produziert man Euro-Gegner. Das Thema einer supranationalen europäischen Steuerhoheit wird deshalb wohl erst im Zuge einer leidlich geglückten wirtschaftlichen Konvergenz ernsthaft auf der Tagesordnung stehen.

Bei alledem sollte der deutsche Beitrag nicht mit erhobenem Zeigefinger vorgetragen werden. Die Deutschen haben als Wortführer einer straffen und verantwortungsvollen Haushaltsführung in Europa nicht unbedingt die besten Karten. Unvergessen ist die in fulminanter Fehleinschätzung im April 1990 gegebene Versicherung, die deutsche Einheit werde europäisch rein garnichts kosten. Auch der Vorgang "Vulkan", bei dem sich die Europäische Union hinters Licht geführt fühlen darf, macht den deutschen Auftritt nicht glaubwürdiger. Und der marode Zustand der Bonner Finanzen tut ein übriges.

Das Thema der künftigen EU-Finanzen liefert Humus für Populismus jedweder Couleur. Zumal die nötigen Entscheidungen während der nächsten Bundestagswahlen fallen werden. Da heißt es die anstehenden Fragen kühlen Kopfes zu beantworten.

Die erste Frage heißt: Über welche Dimensionen reden wir eigentlich?

Unser Bruttobeitrag zur Union wird bald annähernd so groß sein wie der deutsche Verteidigungsetat. Europa kommt Deutschland dann so teuer wie seine Armee. Was ist – grundsätzlich gesehen – daran falsch? Warum sollte man weniger in den zivilen Teil der Friedenspolitik investieren als in den militärischen? Konfliktvermeidung ist allemal billiger als Krieg. Und daß ein Krieg innerhalb von West- und Mitteleuropa undenkbar geworden ist, hat auch etwas mit der Europäischen Union zu tun.

Zugleich sollte man sich bewußt bleiben, in welchen Grenzen sich der europäische Haushalt bewegt. Mit einem Volumen von rund 155 Milliarden DM (1996) bewegt er sich in der Größenordnung des Landeshaushalts von Nordrhein-Westfalen.

Die zweite Frage ist: Soll die Europäische Union auch in Zukunft die Aufgabe erfüllen, zu regionalem Ausgleich beizutragen? Oder wollen wir uns aus den kostenintensiven Strukturfonds verabschieden?

Gewiß ist es der Zweck einer jeden Subvention, Subvention überflüssig zu machen. Das gilt auch für die regionalpolitischen Interventionen der Europäischen Union. Doch - wie in Deutschland - ist es in der Europäischen Union bis heute Teil des acquis communautaire, die vorgefundenen Disparitäten an Wohlstand und Wirtschaftskraft nach und nach zum gemeinsamen Vorteil zu überwinden. Die Strukturhilfe für die wirtschaftsschwachen Regionen soll deren Nachteile aus der unbehinderten Konkurrenz der starken Regionen kompensieren – als regionalpolitische Dividende des freien Handels innerhalb der Union. Je eher diese Aufgabe erfüllt ist, desto eher wird sie überflüssig. Bis dahin ist es aber vor allem, wenn die Währungsunion die regionalen Spannungen erhöhen sollte - noch ein weiter Weg.

Die dritte Frage heißt: Wollen wir die Osterweiterung wirklich, oder reden wir nur über sie?

Die Einbeziehung der ein halbes Jahrhundert ausgesperrten Nationen Ostmitteleuropas in die Union handelt nicht nur von denen im "Osten", sondern auch von uns im "Westen": Sie verkörpern Identitäten, ohne die Europa über tausend Jahre nicht geworden wäre, was es ist. Mit ihnen könnte die amputierte europäische Identität geheilt, dem Kontinent seine historische Einheit zurückgegeben werden.

Überdies gilt es, wie einst bei der Süd-Erweiterung nach dem Abgang von Salazar und Franco, demokratische Stabilität zu sichern. Wie anders sollte man Fehlentwicklungen zu korporativstaatsbürokratischen Systemen, zu asozialen Manchester-Ökonomien bis hin zu wirtschaftskriminellem Anarchismus entgegenwirken?

Das ist die gegenwärtig größte Herausforderung an die Union. Daß sie diese besteht, ist für Deutschland besonders wichtig. Nur so werden wir zum Beispiel einem Migrationsdruck entgehen, den wir allein nicht würden bewältigen können und der die Republik innenpolitisch so verändern würde, wie man es nicht wollen kann. Zugleich liegt die Ost-Erweiterung im elementaren deutschen Sicherheitsinteresse. Ihr Erfolg entscheidet mit darüber, ob auch Rußland sich nach Westen hin orientiert oder als Gegenpol zu Westeuropa die Staaten Mittel- und Osteuropas nach und nach wieder in sein Kraftfeld hineinzwingt.

Die Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz hat zur Ost-Erweiterung festgestellt "Die Union verfügt nicht über die ihren Zielen entsprechenden Mittel". Das gilt nicht nur für die Entscheidungsstrukturen, sondern erst recht für den finanziellen Handlungsspielraum.

Nach Auffassung von Edmund Stoiber würde allein die Aufnahme der vier Visegräd-Staaten die Zahl der Bauern in der Union verdoppeln und Zusatzverpflichtungen von 110 Milliarden DM hervorrufen. Nach dem Konzept von EU-Agrarkommissar Franz Fischler kostet die Aufnahme aller 10 Kandidaten Mittel- und Osteuropas im Jahre 2000 9 Milliarden und 10 Jahre später nur etwa 12 Milliarden ECU. Irgendwo dazwischen liegt die Rechnung Bernhard Friedmanns vom Europäischen Rechnungshof mit 60 Milliarden DM p.a. Die EU-Kommissarin Monika Wulf-Mathies glaubt, auch in Zukunft sei die Strukturpolitik einer erweiterten Europäischen Union mit 0,46 Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts zu machen.

Hinter den vorsichtigeren Schätzungen stehen freilich unausgesprochen Modelle von Übergangsfristen und schrittweiser Integration. Der versteckte Hinweis ist, die MOE-Staaten könnten die ihnen als Normalmitglieder zustehenden Mittel ohnehin weder verwalten noch kofinanzieren. Die Bewerber werden diesen Realismus wohl eher für Zynismus halten. Gleichwohl wird in diesem Sinne verlangt, die Zuwendungen auf einen Anteil der Beitrittsländer am Bruttoinlandsprodukt der Europäischen Union von etwa 4 Prozent zu begrenzen.

Irgendetwas in dieser Dimension wird letztlich wohl ausgehandelt werden – eine Sondervereinbarung, um zu vermeiden, daß die allgemeinen Regeln der Strukturfonds neu geschrieben werden müssen und daß eine durchgreifende Reform der Agrarpolitik kommt. Denn die MOE-Staaten sitzen am kürzeren Hebel. Ihr Drängen in die Union hat auch mit Sicherheitsüberlegungen zu tun. Und sie glauben sich dabei unter Zeitdruck.

Natürlich muß man vor Illusionen warnen und in den Beitrittsländern Realismus anmahnen. In ihrem eigenen Interesse – denn der schnellste Beitritt ist nicht zugleich auch der beste. Aber es bleibt zu hoffen, daß sich die jungen Demokratien nicht in einem Netzwerk von Heranführungsstufen, Eintrittsvoraussetzungen, Übergangs- und sonstigen Vereinbarungen und -mitgliedschaften bis zum Sankt Nimmerleinstag verfangen oder mit der Bedingung eines synchronisierten Eintritts auf Dauer-Distanz gehalten werden.

In jedem Fall zeigt gerade dieses Thema, daß die aktuellste deutsche Fundamental-Attacke auf die Finanzverfassung der Union zur Unzeit geritten wird. Wie gut auch immer die Argumente zur besseren Lasten- und Nutzenverteilung in der Europäischen Union sein mögen: Wie kann man

im Ernst erwarten, daß die Ost-Erweiterung, die im vitalen deutschen Eigeninterese steht und deren unvermeidbare Konsequenz massive pekuniäre und wohl auch wettbewerbliche Nachteile der Kohäsionsländer und anderer Mitgliedstaaten sind, mit der notwendigen Einstimmigkeit über die Bühne geht, wenn diese Länder fast zeitgleich noch eine drastische Umverteilung der Finanzlasten und -zuwendungen zum deutschen Vorteil verkraften sollen?

Die vierte Frage heißt: Wie gehen wir mit den anderen kostenträchtigen Herausforderungen an die Union um?

Zum Beispiel mit den Kosten der von der Bundesregierung forcierten Gemeinsamen Außenund Sicherheitspolitik? Oder mit der Finanzierung der Transeuropäischen Netze (TEN), die der Gemeinschaft einen gewaltigen innovativen und beschäftigungspolitischen Schub geben könnten?

Ziemlich unterbelichtet in der politischen Optik Deutschlands ist auch der mediterrane Raum. Eine aktive Mittelmeerpolitik der Europäischen Union scheinen viele hierzulande immer noch vor allem für eine Retourkutsche auf die Ost-Erweiterung zu halten. Dabei geht es immerhin um eine Wiege menschheitlicher Zivilisation und Kultur. Um eine Region, deren Armuts- und Migrationsprobleme denen im poststalinistischen Europa nicht nachstehen. Und zudem um eine Schnittstelle und Reibungsfläche mit dem Islam. So wie die Stabilität Ostmitteleuropas auf Dauer unsere Stabilität ist, so ist die Sicherheit der Mittelmeerregion auf Dauer auch die unsere.

Schließlich erfordert der technologische Wettbewerb mit den USA und Japan eine finanzielle Antwort. Immerhin entscheidet sich auch auf diesem Feld die Zukunft unseres europäischen Wohlfahrts-Modells. Das hat sich hierzulande offenbar noch nicht überall herumgesprochen.

Denn noch gibt es das deutsche Verdikt gegen eine nicht nur vorwettbewerbliche Förderung, das beispielsweise dazu beigetragen hat, die Markteinführung von Telefax und Autofocus den Japanern zu überlassen. Trotz der Fortschritte im neuen Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union – immer noch halten Forschung und Entwicklung nicht mehr als 4 Prozent am Haushalt gegenüber 47 Prozent Agrarausgaben. So landet man auf dem Abstellgleis.

Alle diese Fragen zeigen: Es gibt Gründe, die EU-Finanzierung auf den Prüfstand zu stellen. Aber leistungsfähiger, größer und billiger zugleich kann die Union nicht werden. Und billiger wird sie für Deutschland in absehbarer Zeit mit Sicherheit auch nicht – es sei denn, wir gingen den Weg in eine andere Art von Union.

Das Schlüsselwort für einen solchen Weg könnte "Kerneuropa" heißen. Ein Europa, das den Versuch aufgibt, auch mit Transferzahlungen schwächere Volkswirtschaften in der Union halten zu wollen. "Zusammenfügen, was heute bereits auf Dauer zusammen paßt" – das könnte die Devise eines Europas sein, das aus den gemeinsamen Interessen starker Volkswirtschaften seine Kohärenz gewönne und sich den Kosten des solidarischen Zusammenhalts einer größeren Europäischen Union verweigerte. Kein starkes Gesamteuropa, sondern ein dominantes Kerneuropa. Das wäre das Ende der europäischen Idee ihrer Gründer.

Deutschland muß also wählen: Entweder wir bekennen uns zu den finanziellen Konsequenzen des bewährten Prinzips der europäischen Integration auch für das Gesamteuropa von morgen – und bleiben bis auf weiteres der bedeutendste "Nettozahler" (übrigens erst recht, wenn eines Tages die ökonomischen Früchte der Vereinigung geerntet werden). Oder wir bestehen auf "brutto für netto" – und gehen den Weg in eine andere Art von Union.

# Beschleunigung, Vertiefung und Erweiterung

Im Zuge der sukzessiven Öffnung der Archive in den EWG-Staaten erforschen Zeithistoriker seit nunmehr zwanzig Jahren die Geschichte der europäischen Integration. In der Bundesrepublik Deutschland etablierten anfänglich vor allem Walter Lipgens und Wilfried Loth mit ihren Arbeiten erfolgreich diesen Zweig der Zeitgeschichtsforschung. Während sich die Zeitgeschichtsschreibung in Deutschland seit Öffnung der ostdeutschen Archive in hohem Maße auf die Geschichte der DDR konzentriert, ist die Integrationsgeschichte in den vergangenen Jahren zu einem Schwerpunkt der europäischen Zeitgeschichtsforschung insgesamt avanciert. Dabei hat sie sich zuletzt immer stärker der Gründung und Aufbauphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zugewandt.

## Ursachen und Antriebskräfte der Integration

In ihren Anfängen war die Integrationsgeschichtsschreibung noch in hohem Maße von der funktionalistischen Integrationstheorie beeinflußt und schrieb außerdem der Wirkung der Europaidee und dem Einfluß einzelner Persönlichkeiten wie Adenauer, Schuman und de Gaspari maßgebliche Bedeutung zu. Seit geraumer Zeit führen nun die Integrationshistoriker analog zur stärker theoretisch angelegten politikwissenschaftlichen Debatte eine breitere Diskussion über die Ursachen und Antriebskräfte des Integrationsprozesses, die vor allem seit der Veröffentlichung der These des britischen Historikers Alan Milward zunehmend kontrovers verläuft, die Integration sei von nationalen wirtschaftlichen und politischen Motiven bestimmt gewesen und habe primär dazu gedient, wohlfahrtsstaatliche Aufgaben auf europäischer Ebene zu regulieren, um die Legitimität der Nationalstaaten zu sichern und diese somit "zu retten". Seit 1995 wird diese Debatte auch in einer eigenen fachwissenschaftlichen Zeitschrift, der vorwiegend englischsprachigen Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration, geführt, die im NOMOS-Verlag erscheint.

## Acceleration, Deepening and Enlarging: The European Economic Community, 1957-1963

European Community Liaison Committee of Historians

St Antony's College, Oxford, 21.–24.3. 1996

- Selection -

United States-European Relationships, 1957-1963 Dr. Pascaline WINAND, Free University of Brussels

The Soviet Leadership's view of West European integration in the 1950s

Dr. Andrei GRACHEV, Moscow Institute of World History

Europe in the international system, 1957–1963: A Franco-German project
Prof. Dr. Wilfried LOTH, University of Essen

International implications of the UK's application for EEC Membership

Prof. Dr. Alan S. MILWARD, London School of Economics

Le Général de Gaulle et le Plan Fouchet d'Union politique européenne

Prof. Dr. Georges-H. SOUTOU, University of Paris IV

The Benelux, political Europe and the Fouchet negotiations (1959–62)

Dr. Yves STELANDRE, University of Louvain la Neuve

Challenging the Common Market project: German industry, Britain and Europe, 1956–63
Marcus SCHULTE, London School of Economics

The United Kingdom's application for membership Dr. Wolfram KAISER, University of Vienna

A mismanaged application: Britain and the EEC, 1961–1963

Dr. Piers LUDLOW, Balliol College, Oxford University

Ireland's application for membership Prof. Dr. Dermott KEOGH, University of Cork

From Free Trade to EEC Association: Austria and European Integration, 1957–63 Dr. Michael GEHLER, University of Innsbruck

Scandinavian responses to the proposed enlargement Dr. Mikael AF MALMBORG, University of Lund

De Gaulle et la candidature britannique Prof. Dr. Maurice VAISSE, IHRIC, Institut de France

The FRG and the enlargement proposals Dr. Sabine LEE, University of Birmingham

Ein anderes wichtiges Forum für die integrationsgeschichtliche Forschung sind die von der EG-Verbindungsgruppe der Integrationshistoriker veranstalteten Tagungen, deren Ergebnisse bisher ebenfalls im NOMOS-Verlag erschienen sind. Die diesjährige Tagung fand in Oxford statt und widmete sich dem Thema Beschleunigung, Vertiefung und Erweiterung: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1957–1963.

#### Rahmenbedingungen

Die einleitenden Vorträge handelten von den breiteren internationalen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen der Integration. Pascaline Winand diskutierte die Bedeutung der amerikanischen Außenpolitik für die europäische Politik nach der Gründung der EWG, vor allem in bezug auf den Handelskonflikt zwischen der EWG und der 1959-60 gegründeten Europäischen Freihandelsgemeinschaft. Während die Amerikaner im Verhältnis zur EWG bereit waren, ein gewisses Maß an Diskriminierung hinzunehmen für die erhofften politischen Vorteile eines im globalen Konflikt mit der Sowjetunion gestärkten Westeuropa, maßen sie der EFTA keine solche positive politische Bedeutung bei. Die Regierung Eisenhower unterstützte daher auch im Jahr 1960 die EWG in den umstrittenen Fragen einer Beschleunigung des EWG-internen Zollabbaus und einer Reform der OEEC. Sie wandte sich auch scharf gegen eine multilaterale Assoziierung zwischen EWG und EFTA, was maßgeblich zur Entscheidung der britischen Regierung 1961 beitrug, den EWG-Beitritt zu beantragen. Winand machte jedoch auch deutlich, in welchem Maße im Zuge der Verschlechterung der amerikanischen Zahlungsbilanz der wirtschaftliche Konkurrenzgedanke für die Entwicklung der amerikanischen Europapolitik an Bedeutung gewann und die zuvor nahezu uneingeschränkte Unterstützung der EWG-Integration allmählich modifizierte.

Andrei Grachev diskutierte die Perzeption der EWG durch die sowjetische Führung, die diese in erster Linie als verlängerten Arm der NATO ansah und daher darauf abzielte, die zentrifugalen Kräfte in Westeuropa zu stärken, etwa indem sie 1960 Druck auf Finnland in der Frage einer EFTA-Mitgliedschaft ausübte und 1963 auf

Österreich in der Frage einer möglichen bilateralen Assoziierung mit der EWG im Rahmen einer Zollunion. Grachevs Vortrag resultierte aus der an sich durchaus lobenswerten Absicht, die Integrationsgeschichte zumindest ansatzweise als zentrales Thema der gesamteuropäischen Nachkriegsgeschichte zu begreifen. Allerdings wurde versäumt, die aktuell diskutierte Frage aufzugreifen, inwieweit eigentlich die feindselige sowjetische Politik zur Zeit des Kalten Krieges den inneren Zusammenhalt der EWG stärkte oder diese unabhängig von den außenpolitischen Rahmenbedingungen originäre und dauerhafte Ziele verfolgte.

#### Sicherheit in Europa

Die Verknüpfung von militärstrategischen Fragen und europäischer Integration analysierte Wilfried Loth. Angesichts des Wandels in der amerikanischen Militärdoktrin hin zur Strategie der flexiblen Antwort, die vielen Westeuropäern jedenfalls anfangs die amerikanische Sicherheitsgarantie für Westeuropa weniger glaubwürdig erscheinen ließ, sei der Plan einer politischen Union Ausdruck des Versuchs gewesen, für die Westeuropäer einen höheren Grad an Autonomie von der westlichen Führungsmacht zu gewinnen. De Gaulle, so wiederholte Loth seine bereits in früheren Veröffentlichungen vertretene These, sei durchaus zu einer echten, partnerschaftlichen Union mit Abtretung von Souveränitätsrechten und unter Einschluß der Verteidigung bereit gewesen. Seine Pläne scheiterten jedoch am Widerstand der Benelux-Staaten, und eine klare Mehrheit des Bundestages, die Adenauers gaullistischer Politik skeptisch bis ablehnend gegenüberstand, schränkte die Wirkung des bescheideneren bilateralen Elysée-Vertrags zwischen der Bundesrepublik und Frankreich vom Januar 1963 ein, indem sie ihm im Ratifizierungsverfahren die atlantisch ausgerichtete Präambel voranstellte.

Im Gegensatz zu Loth betonte Georges-Henri Soutou den instrumentalen Charakter der Fouchet-Verhandlungen für de Gaulles Politik einer umfassenden Reform der NATO. Der Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik und erst recht mit den anderen EWG-Staaten waren demnach enge Grenzen gesetzt, vor allem in bezug auf den Nuklearsektor, wo de Gaulle bestenfalls zu einer

Kooperation in strategischen Fragen, nicht jedoch zur Bildung einer deutsch-französischen Nuklearstreitmacht bereit gewesen sei. Alan Milward diskutierte die internationalen Folgen des ersten britischen EWG-Beitrittsantrags, der massive Auswirkungen auf die Position der Commonwealth- und der EFTA-Staaten gehabt habe. Dabei betonte Milward die Kontinuität in der britischen Politik, die auch noch 1961 auf die Errichtung eines "one-world systems" abgezielt habe. Der EWG-Beitritt habe lediglich dem Ziel gedient, die Politik der EWG so zu transformieren, daß sie mit diesem längerfristigen strategischen Ziel vereinbar war. Milward betonte die innenpolitischen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Beitrittsantrag, vor allem, daß in Großbritannien Anfang der sechziger Jahre die größeren emotionalen Bindungen weiterhin an das Empire und Commonwealth bestanden hätten. Darauf - und nicht auf das vielfach in der öffentlichen Diskussion herangezogene Argument des drohenden Souveränitätsverlusts – habe die Opposition gegen den EWG-Beitritt in Großbritannien in erster Linie rekurriert.

In bezug auf die innere Entwicklung der EWG war ein wichtiges Thema der Tagung die Entstehung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Kontrovers diskutiert wurde insbesondere die Frage, welche Ziele die sechs EWG-Staaten mit der GAP verfolgten. Gisela Hendriks betonte, daß die Agrarpolitik Anfang der sechziger Jahre noch primär dem Ziel gedient habe, die Selbstversorgung der Westeuropäer in wichtigen Produktgruppen zu erreichen und den internen Handel zu liberalisieren. Dagegen argumentierte der amerikanische Politikwissenschaftler Andrew Moravczik in der Diskussion, schon in den fünfziger Jahren, erst recht jedoch Anfang der sechziger Jahre habe die Politik der EWG-Staaten darauf abgezielt, Überschüsse zu produzieren und deren Export zu subventionieren. Von Anfang an sei die EWG-Agrarpolitik auf Kosten der mangelhaft organisierten europäischen Verbraucher und der Interessen der nicht repräsentierten amerikanischen Produzenten angelegt gewesen.

## Die Frage der Erweiterung

Ein weiteres zentrales Thema der Tagung bildete die Erweiterungsfrage, die seit Anfang der sechzi-

ger Jahre die EWG-Staaten zur Definition ihrer wirtschaftlichen und politischen Ziele und ihrer längerfristigen Europakonzeptionen zwang. Im Mittelpunkt stand dabei die britische Europapolitik. Wolfram Kaiser betonte die Kontinuität in der britischen Politik. Der Beitrittsantrag habe insofern instrumentalen Charakter gehabt, als damit in erster Linie die britisch-amerikanischen Beziehungen gestärkt und innenpolitisch die oppositionelle Labour Party unter Druck gesetzt werden sollte. Da ein trilateraler Nuklearhandel mit den USA und Frankreich, der den britischen EWG-Beitritt mit nuklearer Hilfe an die Franzosen beim Aufbau ihrer force de frappe verknüpfen sollte, noch im Frühjahr 1961 am Widerstand der Kennedy-Regierung scheiterte, mußte der EWG-Beitrittsantrag schon als aussichtslos angesehen werden, bevor er überhaupt vom Londoner Kabinett beschlossen wurde. Er sei dann in erster Linie gestellt worden, weil selbst scheiternde Verhandlungen noch außen- und innenpolitische Vorteile versprochen hätten. Dagegen sah Piers Ludlow in seiner Analyse der eigentlichen Beitrittsverhandlungen bis zu de Gaulles Veto am 14. Januar 1963 nicht in dessen transatlantischem Charakter den eigentlichen Grund für das Scheitern des britischen Beitrittsantrags, sondern in der angeblich verfehlten Verhandlungsdiplomatie der Briten. Diese hätten die Chance, de Gaulle unter Druck zu setzen und einen frühen Verhandlungsabschluß zu erreichen, bevor dieser nach der Lösung der Algerien-Frage aus dem Referendum im November 1962 innenpolitisch gestärkt hervorging, ohne Not durch zu weitreichende Ausgangsforderungen vertan.

Im Zuge des britischen Beitrittsantrags ergab sich auch für die anderen EFTA-Staaten die Notwendigkeit, ihr Verhältnis zur EWG neu zu bestimmen. Michael Gehler zeichnete die Entwicklung der österreichischen Europapolitik nach, die zwischen der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit der Bundesrepublik und der Neutralität zunächst auf eine multilaterale Lösung setzte, nach dem Scheitern des britischen Beitrittsantrags jedoch auf eine bilaterale Assoziierung mit der EWG, die schließlich 1967 nicht zuletzt am Widerstand Italiens wegen des bilateralen Südtirol-Konflikts scheiterte. Michael af Malmborg analysierte die Haltung der skandinavischen Staaten zur Beitrittsfrage. Er machte deutlich, daß es

zwar ausgeprägte kulturelle Bindungen zwischen den skandinavischen Staaten gab, deren politische Solidarität in der Europapolitik jedoch begrenzt war. So setzte sich Dänemark, das gleichermaßen von seinen landwirtschaftlichen Exporten nach Großbritannien und in die Bundesrepublik abhängig war, früh für einen EWG-Beitritt gemeinsam mit Großbritannien ein, obwohl dadurch das neutrale Schweden in eine mißliche Lage geriet, da sowohl die EWG-Staaten als auch die USA einer vorteilhaften wirtschaftlichen Assoziierung der Neutralen ohne die Übernahme der politischen Verpflichtungen der Mitgliedschaft ablehnend gegenüber standen.

Aus deutscher Sicht von besonderem Interesse waren noch zwei Vorträge über die Politik der Bundesrepublik in der Anfangsphase der EWG. Marcus Schulte befasste sich mit der Haltung der deutschen Industrie. Entgegen der generellen Linie des Bundesverbandes der deutschen Industrie hätten einzelne Sektoren wie die Papierindustrie gegenüber der Bundesregierung ausgeprägt protektionistische Auffassungen vertreten und sich auch energisch gegen eine Erweiterung der EWG gewandt. In Verbindung mit der gleichfalls protektionistischen Politik des Bauernverbandes hätten deren Interessen die Entstehung einer einheitlichen Europapolitik der deutschen Wirtschaft verhindert und somit Adenauer innenpolitisch erleichtert, de facto die Ablehnung des britischen Beitrittsantrags durch de Gaulle zu unterstützen.

In ihrer Analyse der Haltung der Bundesrepublik zur Erweiterungsfrage verwies Sabine Lee schließlich darauf, wie wechselhaft die Politik Adenauers war, der 1960 vorübergehend durchaus den Beitritt Großbritanniens befürwortet habe, dann jedoch während der Verhandlungen zunehmend auf de Gaulles feindselige Linie eingeschwenkt sei, um die deutsch-französische Partnerschaft abzusichern, die er durch einen Beitritt Großbritanniens und dessen Auswirkungen auf das politische Gleichgewicht innerhalb der EWG gefährdet sah.

# Interdisziplinäre Kommunikation

Die Oxforder Konferenz erbrachte interessante neue Einblicke in die Europapolitik der Regierungen und der Verbände der EWG- und einiger EFTA-Staaten in der Anfangsphase der EWG, zumal die meisten Vorträge auf neuem Quellenmaterial aus den Archiven der Mitgliedstaaten beruhten, die inzwischen in der Regel nach Ablauf von 30 Jahren zugänglich sind. Wegen des gedrängten Tagungsprogramms wurden allerdings übergreifende Fragen nach den Gründen für zentrale Weichenstellungen im Integrationsprozeß und nach dessen Antriebskräften kaum diskutiert. So wie dies überhaupt für die zeithistorische Forschung der internationalen Beziehungen gilt, wurde auch hier deutlich, daß es nach wie vor an einem fruchtbaren Austausch zwischen Historikern der Wirtschafts- und der Politikgeschichte der europäischen Integration mangelt. Außerdem werden noch immer zu häufig vorhandene Forschungsergebnisse aus anderen Disziplinen, vor allem der Politikwissenschaft, ignoriert und von diesen schon seit geraumer Zeit diskutierte Fragestellungen zu selten aufgegriffen, um sie aus einer historischen Perspektive zu beantworten.

Weitgehend offen blieben vor allem die Fragen, die Anne Deighton am Ende der Tagung zusammenfaßte, etwa nach dem Ausmaß, in dem es den Westeuropäern gelang, ihre Autonomie im Verhältnis zu den USA zu erhöhen, oder nach der Rolle der Nationalstaaten im Vergleich mit dem Einfluß von Verbänden und Interessengruppen. Ein anderes Thema, das im Zuge der Maastricht-Debatte in den neunziger Jahren vermehrt diskutiert worden ist, nämlich das Verhältnis zwischen Eliten und öffentlicher Meinung im Integrationsprozeß, wurde zwar angesprochen, aber wegen der etwas einseitigen Konzentration auf die Regierungs- und Verbandspolitik nicht ausführlich diskutiert. Immerhin wurde jedoch im Zusammenhang mit der gerade nach 1961 zunehmend kontroversen Diskussion in der Bundesrepublik über die Erweiterungsfrage, mit dem britischen Beitrittsantrag und mit der scharfen innenpolitischen Debatte in Norwegen vor und nach dem Beitrittsantrag vom Mai 1962 deutlich, daß die Europapolitik zumindest vorübergehend zu einem wichtigen Thema der öffentlichen Diskussion in einigen westeuropäischen Staaten wurde und demokratiepolitische Argumente eine zunehmend größere Rolle in der bis dahin weitgehend elitengeleiteten Integrationsdebatte spielten.

Die wichtigsten Themen der Tagung, nämlich Beschleunigung, Vertiefung und Erweiterung, zeigten auch an, in welchem Maße schon damals zentrale Fragen der europäischen Integration kontrovers diskutiert wurden, die in den neunziger Jahren erneut eine maßgebliche Rolle spielen. Gerade der Vergleich von Antriebskräften der Integration und von Krisensituationen in Vergangenheit und Gegenwart kommt wegen eines Mangels an interdisziplinärer Kommunikation jedoch in der Integrationsforschung bisher viel zu

kurz. Integrationshistoriker ignorieren oftmals die vorhandene politikwissenschaftliche Literatur oder verfügen nur über einen mangelhaften Kenntnisstand der neuesten Forschungsdiskussion, insofern sie sich darauf beziehen. Auf der anderen Seite nutzen Politikwissenschaftler viel zu selten die inzwischen vorliegenden quellengesättigten Forschungen zur Integrationsgeschichte oder berücksichtigen nur solche Erkenntnisse, die die jeweils favorisierte Integrationstheorie zu stützen scheinen. Ein echter Dialog, der für beide Disziplinen äußerst gewinnbringend sein könnte, ist daher bisher weder in Deutschland noch in Europa insgesamt zustandegekommen.

Wolfram Kaiser

# Repräsentation und Interessenvertretung der Hochschulen auf europäischer Ebene

Die Hochschulen werden auf europäischer Ebene vor allem durch zwei Organisationen repräsentiert und vertreten: Die Association of European Universities (CRE) und die Confederation of European Union Rectors' Conferences. Als nichtstaatliche Organisationen grenzen sie sich deutlich von den staatlichen Organisationen Europäische Union, UNESCO, OECD und Europarat ab. Sie sind desweiteren zu unterscheiden von Organisationen, die nicht ausschließlich die Universitäten vertreten (beispielsweise die European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE)), oder Organisationen, die nur Teilfunktionen der Universitäten, wie die Forschung repräsentieren (zum Beispiel European Science Foundation (ESF)).

#### Association of European Universities (CRE)

Die CRE ist ein freiwilliger und daher unvollständiger Zusammenschluß europäischer Universitäten und umfaßt heute 518 Universitäten aus 38 Ländern.1 Die Entstehungsgeschichte der CRE geht zurück auf den von Karl Jaspers im Mai 1945 eingebrachten Begriff des "staatsfreien Raumes" als eine der Daseinsvoraussetzungen der Universitäten in Europa. Unter dieser Zielsetzung traf sich im zusammenwachsenden Europa die erste Vollkonferenz der Rektoren und Vize-Kanzler am 20. Juli 1955 in Cambridge, damals noch auf Einladung der Westeuropäischen Union. Die angestrebte, von der Politik, den Regierungen und übernationalen Organisationen unabhängige Vereinigung realisierte sich dann auf der zweiten durchgeführten Konferenz der europäischen Rektoren in Dijon (1959) mit der Gründung einer Ständigen Konferenz der Rektoren der Europäischen Universitäten, die als staatsfreier Zusammenschluß aus dem Zuständigkeitsbereich politischer Abgrenzungen herausgenommen wurde.2

Die politischen und kulturellen Entwicklungen der folgenden Jahrzehnte führten jedoch zu einer Abkehr der CRE von einer allzu großen Distanz zu staatlichen und privaten Einrichtungen. Sie steht heute in ständigem Dialog mit den staatlichen Institutionen. Auch die inhaltlichen Schwerpunkte der CRE blieben von den gesellschaftlichen Veränderungen in Europa nicht unbeeinflußt.<sup>3</sup> So sind ehemals als unzumutbar aufgefaßte Forderungen heute im Mission Statement der CRE aufgenommen: "Accountability" gegenüber Staat und Gesellschaft, Kompetitivität und Kostenbewußtsein, Evaluierung und "Quality Control".

Die Öffnung Osteuropas brachte der CRE einen erheblichen Mitgliederzuwachs. So waren 1994 87 Mitgliedsuniversitäten (17 Prozent) aus den ehemaligen sozialistischen Ländern. Außerdem wurden auch neue Tätigkeitsbereiche aufgenommen, nicht zuletzt die Hilfe für kriegsbetroffene Hochschulen in Bosnien-Herzegowina und Kroatien.

Die heutigen Aufgaben der CRE sind:5

- Gegenseitige Information der Mitglieder;
- Konstituierung eines Forums für politische Diskussionen;
- Förderung der Zusammenarbeit von Europas Universitäten über den gesamten Kontinent;
- Vertretung der Anliegen der Universitäten gegenüber nationalen, inter- und supranationalen Regierungsstellen;
- Herstellung von Konzepten zu Hochschulverwaltung und -entwicklung.

Die CRE setzt sich organisatorisch zusammen aus:6

- Einem neunköpfigen Board, mit einem Präsidenten (von 1989–94 Professor Seidel) an der Spitze. Die Mitglieder des Boards müssen verschiedenen Nationen angehören und werden von der Generalversammlung gewählt.
- Der Generalversammlung, die im vierjährigen Rhythmus tagt. Ihre Hauptfunktion ist die Promotion von Kooperationen und Dialogen zwischen den Mitgliedsinstitutionen und zwischen diesen Institutionen und den Regierungen.
- Dem Committee, das die Tätigkeit des Boards überwacht. Es besteht aus je einem Vertreter je Mitgliedsland und den Mitgliedern des Boards.
- Dem Sekretariat, mit Sitz in Genf.

Die Mitgliedschaft in der CRE ist institutionell, die Universitäten werden jedoch grundsätzlich durch ihre Rektoren vertreten. Zu den fünf assoziierten Mitgliedern gehören unter anderem der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) und das Gütersloher Centrum für Hochschulentwicklung (CHE).

Neben den Mitgliedsbeiträgen wird die CRE finanziell durch die Europäische Union, UNES-CO, die WHO und Stiftungen (zum Beispiel Volkswagen- und Thyssen Stiftung) gefördert. Daneben besteht eine eigene Organisation zur Mitteleinwerbung, die Romanzi Foundation.

#### Confederation of European Rectors' Conferences

Die Confederation ist die Nachfolgeorganisation des Liaison Committee of Rectors' Conferences of Member States of the European Community (LC), welches von 1973 bis Ende 1995 mit Sitz in Brüssel bestand. Das LC führte die nationalen Rektorenkonferenzen zusammen und repräsentierte etwa 75-80 Prozent aller Ausbildungsaktivitäten der höheren Bildung in der Europäischen Union. Es sollte die Kontakte der nationalen Rektorenkonferenzen zur Europäischen Kommission fördern und pflegen. Mit der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hin zur Europäischen Union wurden zunehmend Forderungen der Mitglieder nach einer stärkeren politischen Rolle der Rektorenkonferenzen im Verhältnis zur Europäischen Kommission und den Einrichtungen der Europäischen Union gefordert.7 Dies hat dazu geführt, daß 1995 die Statuten des Liaison Committee grundlegend überarbeitet und geändert wurden.8

Die wesentliche Aufgabe der neuen Confederation ist es, die Forschung und Lehre/Studium betreffenden Vorstellungen der nationalen Rektorenkonferenzen auf europäischer Ebene zu formulieren und an die Organe der Europäischen Union heranzutragen. Weitere Schwerpunkte sind die Informationsbereitstellung für ihre Mitglieder bei hochschulrelevanten Fragen und die Durchführung von Studien und Projekten.

Die Organisationsstruktur umfaßt vier Bereiche<sup>9</sup> – Die mindestens zweimal im Jahr tagende Ver-

sammlung, die die Politik der Confederation festlegt.

 Der Versammlung steht ein von ihr gewählter Präsident (seit 1995 Professor Erichsen) vor, der die Confederation nach außen repräsentiert.

 Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und dem Schatzmeister.
 Es verabschiedet den Haushalt, plant die Treffen und trifft Entscheidungen zwischen den Treffen der Versammlung.

 Das Sekretariat mit Sitz in Brüssel ist zuständig für das Tagesgeschäft.

Die Mitglieder der Confederation sind die Rektorenkonferenzen der einzelnen, der Europäischen Union angehörenden Mitgliedsländer. Hinzu kommen als sogenannte "associate members" sieben Rektorenkonferenzen aus europäischen Nicht-EU-Mitgliedsländern. Die Finanzierung der Grundkosten der Confederation wird durch die Mitgliedsbeiträge gedeckt.

## Arbeitsteilung und Kooperation

Beide Organisationen verfolgen parallele Interessen, sind eng miteinander verbunden und haben eine hohe Übereinstimmung der Mitgliederinstitutionen. Das wichtigste Ziel der Confederation ist die politische Einflußnahme im Namen der Universitäten innerhalb der Europäischen Union, während das primäre Ziel der CRE einen stärker operationalen Charakter, inklusive der Organisation von internationalen Kooperationen hat. Da sich die CRE immer stärker als Repräsentant der Universitäten innerhalb der Europäischen Union versteht,10 kann es zu vermehrten Überschneidungen der Tätigkeiten beider Organisationen kommen. Als konsequente Reaktion darauf wurde eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit dem Ziel angestrebt, daß "the universities should be able to speak with one voice and beyond the specific characteristics of each organization"11. Die enge Kooperation dient nicht zuletzt dazu, eine Verdoppelung von Arbeit und unnötige Konfusion bei den Mitgliedern zu verhindern.

Konkret bestehen regelmäßige Kontakte zwischen dem Confederation-Präsidenten und dem CRE-Präsidenten, Konsultationen zwischen den

beiden Sekretariaten und gemeinsame Koordinationen und Verhandlungen mit der Kommission. So wurde beispielsweise im Jahre 1992 die gemeinsame Publikation zum "Commission Memorandum on Higher Education in the European Community"<sup>12</sup> herausgebracht. Außerdem gibt es Verbindungstreffen zwischen dem Confederation-Präsidium und dem CRE-Bureau und eine wechselseitige Teilnahme (als Beobachter) an den jeweils anderen Treffen.

#### Aktivitäten und Projekte der CRE

Neben allgemeinen Kooperationen mit allen wichtigen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen im Bildungsbereich (zum Beispiel als associate member der International Association of Universities (IAU)), liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit der CRE auf einer Vielzahl von Projekten, die in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen (beispielsweise OECD, UNESCO und der Europäischen Kommission) durchgeführt werden.<sup>13</sup>

- COLUMBUS dient der Förderung der Zusammenarbeit zwischen etwa 70 Universitäten in Europa und Lateinamerika. (Vorläuferfunktion für das neue, 1994 gestartete europäisch-lateinamerikanische Programm ALFA der Europäischen Kommission).<sup>14</sup>
- COPERNICUS f\u00f6rdert die Ost-West-Zusammenarbeit im Umweltbereich. Neben konkreten Umweltvorhaben im Donaubereich und im Ostseeraum wurden darin Umweltlehrmaterialien entwickelt und Sommerakademien sowie Trainingsworkshops durchgef\u00fchrt.
- Seit 1988 besteht das University/Industry
  Forum, das von der CRE mit dem renommierten European Round Table of Industrialists
  (ERT) durchgeführt wird und zu mehreren
  Publikationen (zum Beispiel "European
  Approaches to Lifelong Learning" und
  "Moving Towards a Learning Society") führte.
- History of the University in Europe: Herausarbeitung der wichtigsten Bildungsentwicklungstendenzen des letzten Jahrtausends unter dem Gesichtspunkt der Rolle der akademischen Institutionen innerhalb des wirtschaftlichen und politischen Wachstums der jeweiligen Regionen.

Die CRE bietet ihren Mitgliedern außerdem eine Vielzahl von Dienstleistungen:

- Organisation von Expertentreffen zur Unterstützung der Hochschulen in Fragen der Finanzierung, Organisation und allgemeinen Entwicklungsmöglichkeiten.
- Management-Seminare für neue Hochschulleiter (University Management Seminars), die zusammen mit dem IMHE-Programm der OECD durchgeführt werden.
- Seit 1993 durchgeführte Quality Management Audits für Universitäten, bei denen Verwaltungs- und Evaluierungsverfahren von drei ausländischen Rektoren begutachtet werden.

#### Kooperationen und Projekte der Confederation

Die Confederation erfüllt ihre Aufgaben gleichermaßen durch eine Vielzahl von Kooperationen, deren Schwerpunkt im Bereich der EU-Organe liegt:

Die Kooperation zwischen der LC/Confederation und der Europäischen Union besteht überwiegend aus informellen Kontakten in Form von Dialog- und Diskussionsveranstaltungen mit der Generaldirektion (GD) XXII, der Durchführung von Studien für die GD XXII und Beratung in entscheidungsrelevanten Fragen. Desweiteren finden regelmäßige Treffen und geistiger Austausch mit der EU-Kommission, Mitgliedern des Rates der Bildungsminister, dem Direktor der GD XII und anderen EU-Autoritäten statt.<sup>15</sup>

Die Kontakte zu Nicht-EU-Mitgliederkonferenzen befinden sich im Ausbau: Mit den Rektorenkonferenzen der EFTA-Länder, den Mitgliederkonferenzen Südeuropas (Annual Meeting of the Member Conferences of Southern Europe) und Tschechien, Slowakei, Ungarn und Polen ist eine gegenseitige Teilnahme von Repräsentanten an den jeweiligen Konferenzen vereinbart.

Die Projektaktivitäten des LC/Confederation haben im Vergleich zur CRE andere Schwerpunktsetzungen. Neben Universitätskooperationen mit Entwicklungsländern (Lomé IV) ist das Graduate Placement Project (Projekt zur Arbeitsvermittlung junger Akademiker in Europa) zu nennen. In Zusammenarbeit mit der

IMHE/OECD werden gemeinsame Veranstaltungen und Seminare durchgeführt.

Einflußnahme der CRE und der LC/Confederation auf EU-Programme

Die Europäische Union wirkt forschungspolitisch vorwiegend durch ihre Forschungsrahmenprogramme und bildungspolitisch vor allem durch die großen Aktions-, Mobilitäts- und Förderprogramme. Politische Verbindungen zu den Hochschulen bestehen im wesentlichen in informellen Kontakten zwischen den EU-Organen und der LC/Confederation bzw. der CRE. Die Kontakte sind seit der Kommissions-Vize-Präsidentschaft von Professor Antonio Ruberti soweit etabliert, daß die CRE und das LC/Confederation bemerken, daß ihre "role as the representative of the academic world has been taken seriously in Brussels"<sup>16</sup>.

Formelle Einflußmöglichkeiten bestehen in besonderen Gremien auf Gemeinschaftsebene, welche die Kommission bei der Durchführung ihrer Aktionen unterstützen. Die Hochschulverbände bzw. die Hochschulen können einen Teil der Gremienmitglieder aus ihren eigenen Reihen besetzen oder haben zumindest Vorschlagsrechte.<sup>17</sup>

Der Einfluß der Ausschüsse auf die Entscheidungsbildung in der Europäischen Union ist begrenzt, da diese unter die sogenannten Hilfsorgane fallen, die nur beratende Aufgaben wahrnehmen. Jedoch ist die Kommission auf die Mitarbeit der Bildungssysteme, vor allem auf die Mitarbeit der Hochschulen angewiesen, und muß ihnen einen gewissen Einfluß gewähren. Nicht zuletzt sichert dies die Akzeptanz und somit die Effizienz der Kommissionsentscheidungen.18 Zum Beispiel konnte sich auf Initiative der HRK die LC/Confederation mit Unterstützung Dänemarks, Frankreichs und Großbritanniens im SOKRATES-Ausschuß erfolgreich dafür einsetzen, daß die Einführung des neuen Antragsverfahrens (Institutional Contract) um ein Jahr verschoben wurde.19

In einer Reihe von Programmen werden von der Kommission Sachverständigen- oder Expertengruppen in die Auswahlentscheidungen einbezogen. Die Mitglieder werden in der Regel auf Vorschlag der Mitgliedsländer von der Kommission bestimmt. Zu den Aufgaben gehört, die im Rahmen eines Programmes eingegangenen Projektanträge fachlich und qualitativ zu begutachten und eine entsprechende Empfehlung auszusprechen. Darüber hinaus kommt den Experten aber auch eine bedeutende Rolle bei der Informationspolitik zu. Hier besteht die Möglichkeit der gezielten Interessenvertretung bei der Europäischen Union während der Definitionsphase der Programme. Dabei spielt die Plazierung ausgewählter Experten und Gutachter in den Ausschüssen der Kommission eine wichtige Rolle.20 So wird die Kommission bei der Auswahl der im Rahmen von ERASMUS durchgeführten Hochschulkooperationsprogramme (HKP) durch drei Akademische Beratergruppen (Academic Advisory Groups) unterstützt, die sich aus Hochschulvertretern zusammensetzen.21

Ein relativ großer Einfluß wird den Hochschulen im Projekt Action Jean Monnet gewährt. Da die Aktion Jean Monnet weder einen Ausschuß noch nationale Koordinierungsstellen besaß, hat die Kommission für die Auswahl der Anträge eine Jury gebildet, den Conseil Universitaire pour l'Action Jean Monnet. Dieser berät die EU-Kommission in der Auswahl der Bewerbungen unter der Aktion Jean Monnet. Die neun Mitglieder dieser Jury wurden aufgrund ihrer Erfahrungen mit den europäischen Hochschulsystemen und ihrer Expertise zu Fragen der europäischen Integration ausgewählt. Neben dem ehemaligen Rektor des European University Institute in Florenz werden vier Mitglieder vom LC/Confederation benannt. Vier weitere Mitglieder kommen aus der European Community Studies Association (ECSA Europe).22

Im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik der Gemeinschaft ist durch die Einrichtung der ESTA (European Science and Technology Assembly), als neues Gremium neben den Ausschüssen, das Ziel der verstärkten Einbeziehung der Grundlagenforschung und ein engerer Kontakt mit den beteiligten Forschern von der Kommission angestrebt worden.<sup>23</sup> Zu den besonderen Rechten der ESTA gehören: Repräsentativität bei den Mitgliedern, Unabhängigkeit von europäi-

schen und nationalen Behörden, ein Initiativrecht und freie Themenauswahl. Die ESTA umfaßt 100 Mitglieder aus Wissenschaft, Forschung und Industrie (6 Mitglieder auf Vorschlag der CRE). Diese Größe und die komplizierten Mitgliederauswahlverfahren der ESTA werden kritisch betrachtet, da eine hinreichend eigenständige, energische und schnelle Entscheidungsbildung von einem derart zusammengesetzten Gremium nach aller Erfahrung schwerlich zu erwarten ist. <sup>24</sup> Nichtsdestotrotz können sich die Leistungen der ESTA bisher sehen lassen. Die Mitgestaltung des 5. Rahmenprogramms wird über den weiteren Erfolg der ESTA entscheiden. <sup>25</sup>

#### Bewertung und Ausblick

Die CRE und die LC/Confederation haben sich als die beiden wesentlichen Hochschulvetreter in Europa bewährt. Die enge Einbindung beider Institutionen in die Entscheidungen und die Programmumsetzung der Europäischen Union ist ein Erfolg ihrer jahrelangen Arbeit. Der Entscheidungsprozeß innerhalb der Europäischen Union wird aber weiterhin von Bildungspolitikern bestimmt. So bemerkt der Präsident der Confederation, Professor Erichsen: "Das Programm (SOKRATES (Anm. d. Verf.)) erfüllt in vielen Punkten nicht die Anforderungen, die die HRK und die Confederation of European Union Rectors' Conferences an ein neues EU-Programm im Bereich Lehre und Studium gestellt haben."26 Die zunehmend auf die Hochschulleitungen verlagerte Verantwortung, wie sie im SOKRATES-Programm angestrebt wird, erfordert eine auch formal stärkere Beteiligung an den Entscheidungen der Europäischen Union. Ein

erster Schritt in diese Richtung wäre der Ausbau des regelmäßigen Dialogs zwischen den EU-Körperschaften und den nichtstaatlichen Hochschulorganisationen in Europa.<sup>27</sup>

Die forcierte politische Aktivität der CRE und die Neuformierung der LC/Confederation als eine tendenziell politische "Pressure Group" sind richtungsweisend für die zukünftigen Tätigkeiten beider Organisationen. Damit reagieren sie weitsichtig auf aktuelle und für die Zukunft absehbare Entwicklungen, die eine verstärkte Interessenvertretung der Hochschulen auf europäischer Ebene notwendig machen. Die vermehrte Wahrnehmung von bildungspolitischen Kompetenzen durch die Europäische Union auf der Grundlage von Maastricht verringern die nationalen Kompetenzen der Mitgliedstaaten, mit der Folge, daß eine stärkere Abwanderung bildungsrelevanter Entscheidungen auf die EU-Ebene eintritt. Die politische Interessenvertretung der Universitäten in Europa wird umso wirksamer sein, je mehr die CRE und der LC/Confederation zusammenarbeiten und ihr politisches Gewicht gemeinsam in den Entscheidungsraum einbringen.

Neben den politischen Aufgaben werden die traditionellen Aufgaben beider Organisationen wichtiger Bestandteil ihrer Aktivitäten bleiben. Die Projekte der CRE haben sich weit über den Status von Ergänzungen der staatlichen Aktivitäten im Bildungsbereich entwickelt und sind in den Bereichen der institutionellen Unterstützung von Hochschulen nicht mehr wegzudenken. Und von der neu ausgestalteten Confederation ist eine noch gezieltere Einflußnahme auf die Kommissionsentscheidungen zu erwarten.

Erich Hödl

#### Anmerkungen

- 1. CRE, Informationsbroschüre, Genf 1995.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Ständige Konferenz der Rektoren und Vizekanzler der Europäischen Universitäten, Essen 1965, S. 3ff.
- 3. Bernd Wächter, Die Zeiten ändern sich, in: DUZ 3 (1996), S. 18.
- CRE, 1989–1994 Quinquennial Report, Genf 1994, S. 29.

- 5. CRE, Mission Statement, Genf 1994.
- 6. CRE, Informationsbroschüre, a.a.O.
- 7. LC, Annual Report 1992, Brüssel 1993, S. 5.
- Confederation of European Union Rectors' Conferences, Informationspapier zur Gründung, Brüssel 1995.
- 9. Confederation of European Union Rectors'

- Conferences, Mission Statement, Brüssel 1995.
- 10. CRE, 1989–1994 Quinquennial Report, a.a.O., S. 33.
- 11. CRE, 1989-1994 Quinquennial Report, a.a.O., S. 34.
- 12. Reactions of the LC and of the CRE to the Memorandum on Higher Education in the European Community, Brüssel/Genf 1992.
- 13. CRE, Informationsbroschüre, a.a.O.
- 14. CRE-Info 1 (1995), S. 2.
- 15. LC, Annual Report 1992, a.a.O., S. 10 ff.
- CRE, 1989–1994 Quinquennial Report, a.a.O., S. 13.
- 17. Professor Six (Projektleiter des Programms DELTA): "Die von der Kommission verwendeten Auswahlkriterien und der Auswahlprozeß selbst sind allerdings im einzelnen nicht nachvollziehbar.", in: Barbara Kehm, Durchführung von EG-Bildungsprogrammen in Deutschland, Bad Honnef 1994, S. 46.
- Gertrud Schink, Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und "Policy Entrepreneurs", Baden-Baden 1993, S. 156.
- Ebenso ist es der kritischen Haltung der HRK und anderer nationaler Hochschulvertretungen zuzuschreiben, daß die Europäische Kommission von ihrer ursprünglichen

- Absicht, ECTS zur conditio sine qua non für die Teilnahme an SOKRATES zu machen, abgerückt ist, vgl. Hans-Uwe Erichsen, Kurzreferat auf dem Seminar zur Internationalisierung der Hochschulbeziehungen im Zusammenhang mit dem SOKRATES/ERASMUS-Programm, TU München am 12. 3. 1996, unveröffentlichtes Redemanuskript, S. 4 und 9.
- 20. Barbara Kehm, a.a.O., S. 46.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ERASMUS-Programm Tätigkeitsbericht 1992, Brüssel 1993, S. 27.
- 22. Barbara Kehm, a.a.O., S. 47 f.
- Commission of the European Communities, Commission Decision of 16 March 1994, Brüssel 1994, S. 1 ff.
- 24. Aus der Sicht der Wissenschaft wären alternative Lösungen anzustreben. So wies der Wissenschaftsrat in seiner Empfehlung zur Europäischen Grundlagenforschung 1993 auf die von den Wissenschaftsorganisationen selbst getragene Wissenschaftsstiftung ESF hin. Vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann, Mehr als nur Rat geben, in: DUZ 24 (1994), S. 13.
- 25. Barbara Myrzik, Forschung auf dem Prüfstand, in: DUZ 5 (1996), S. 23.
- 26. Hans-Uwe Erichsen, a.a.O., S. 12.
- 27. Reactions of the LC and of the CRE to the Memorandum, a.a.O., S. 13.

# Hochschul- und forschungspolitische Herausforderungen der Europäischen Union

Mit dem 1996 ausgerufenen Europäischen Jahr für Lebensbegleitendes Lernen hebt die Europäische Union ihre bisherigen Bemühungen konzertierter Bildungspolitik hervor und stellt neue Ansätze für Gemeinschaftsaktivitäten auf den Gebieten der allgemeinen und beruflichen, der Weiter- und Fortbildung sowie der Forschung zur Diskussion.

Eine interdisziplinäre Fachtagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie ging am 18. und 19. April 1996 einzelnen, hiermit aufgeworfenen Fragestellungen nach. Schwerpunkte der Tagung bildeten die Perspektiven und Probleme der EU-Bildungspolitik im Hochschulbereich, die Evaluierung einzelner Anwendungsbereiche und Teilaktionen im Bereich Hochschule und Studium (ERASMUS, Hochschulkooperation, Curricula-Entwicklung, integrierte Studiengänge und Verfahren zur Anerkennung von Abschlüssen und Diplomen - ECTS), die Forschungsförderung der Europäischen Union sowie die Interessenvertretungen von Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen auf europäischer Ebene.

Europäische Integrationsstudien – Jean Monnet Projekte und das ECSA-Netzwerk

Die Zusammenarbeit zwischen europäischen Hochschulen, Studierendenaustauschprogramme, transnationale Forschungsarbeiten und ähnliche Projekte haben eine lange Tradition. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß gerade auch die Programme der Europäischen Union im Bildungsbereich in den letzten Jahren einen wesentlichen Einfluß auf die Europäisierung von Hochschule und Studium gehabt haben. So hat sich zum Beispiel das ERASMUS-Programm seit seiner Entstehung zum Synonym für europäische Studierendenaustauschmaßnahmen entwickelt. Doch auch auf nationaler Ebene gibt es unterschiedliche Initiativen zur Unterstützung von

#### Europäisierung von Hochschule, Studium und Forschung

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bonn in Zusammenarbeit mit dem Institut für Europäische Integrationsforschung e.V., Bonn, gefördert vom Bundesministerium für Bildung, Wissen-schaft, Forschung und Technologie (BMBF)

Universitätsclub Bonn e.V., 18./19. April 1996

Leitung Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

Begrüßung und Einführung MinDir Hans Rainer FRIEDRICH, BMBF, Bonn Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

European Integration Studies: Jean Monnet Project and ECSA-Network

Jacqueline LASTENOUSE-BURY, GD Information, Kommunikation, Kultur, Audiovisuelle Medien, Europäische Kommission, Brüssel

Schwerpunkte, Perspektiven und Probleme der EU-Bildungspolitik im Hochschulbereich

- aus der Sicht der Bundesregierung Ulrike DOLEZAL, BMBF, Bonn

aus der Sicht der deutschen Länder Dr. Ingeborg BERGGREEN-MERKEL, Bayerisches Staats-ministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst,

Prof. Dr. Max G. HUBER, Rektor der Universität Bonn

Europäisierung im Bereich Hochschule und Studium: Konkrete Anwendungsbereiche

Mobilität der Studierenden Dr. Siegbert WUTTIG, DAAD, Europa-Abteilung, Bonn Hochschulkooperation und das ECTS-Anerkennungsverfahren Prof. Dr. Fritz DALICHOW, University of Derby

Curricula-Entwicklung und die Einrichtung integrierter

Studiengunge Prof. Dr. Jürgen ROTH, Institut für Europäische Wirtschafts-studien, Reutlingen EU-Bildungspolitik unter der Sonde des deutschen und

europäischen Rechts Prof. Dr. Armin DITTMANN, Universität Hohenheim

Schwerpunkte, Perspektiven und Probleme der Forschungs-förderung der EU

aus der Sicht der Europäischen Kommission
 Dr. Jürgen ROSENBAUM, GD Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, Europäische Kommission, Brüssel

- aus der Sieht des Europäischen Parlaments Bernd LANGE, MdEP, Ausschuß für Forschung, technologische Entwicklung und Energie, Europäisches Parlament

– aus der Sicht von Unternehmen Dr. Horst SOBOLL, Daimler-Benz AG, Stuttgart

- aus der Sicht von Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen Hans-Dieter SCHMIDT, Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart

EU-Forschungspolitik auf dem ordnungspolitischen Prüfstand

Dr. Uwe VETTERLEIN, Industrie- und Handelskammer

Repräsentation und Interessenvertretung von Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen auf europäischer Ebene

- die europäische Rektorenkonferenz Prof. Dr. Erich HÖDL, Universität-Gesamthochschule Wup-

-Euro Consult Research & Education Lieselotte KRICKAU-RICHTER, Euro Consult, Bonn

Direkt-Kontakte von Hochschulen
 Barbara MYRZIK, Technische Hochschule Darmstadt

Zusammenfassung und Ausblick Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

studienbezogenen Auslandsaufenthalten, wie beispielsweise die diversen Programme des Deutschen Akademischen Auslandsdienstes (DAAD), der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) oder auch durch Auslands-BAföG geförderte Aufenthalte. So wurden 1994 fast 13,000 Studierende per Ausland-BAföG gefördert, wobei rund 71 Prozent der Gelder zur Förderung von Auslandsstudien innerhalb der Europäischen Union vergeben werden konnten. Das trotz dieser eindrucksvollen Zahlen im Hochschulbereich in Deutschland auch einiges überdacht und verbessert werden könnte, zeigt ein Blick auf einige andere Fakten. So wundern sich viele unserer europäischen Nachbarn über die langen Studienzeiten in Deutschland. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Studierenden wird dadurch eingeschränkt: sind sie doch im Durchschnitt etwa zwei Jahre älter als ihre europäischen Kommilitonen, wenn sie die Universität mit einem ersten Abschluß verlassen. Zudem fällt auf, daß der prozentuale Anteil ausländischer Studierender in Deutschland stagniert.

Der Wissenschaftsstandort Deutschland scheint an Attraktivität einzubüßen. Einer solchen Entwicklung muß rechtzeitig entgegengewirkt werden. Eine Verbesserung könnte über zwei verschiedene Ansatzpunkte zu erreichen sein. Zum einen sind Veränderungen in bezug auf den Aufbau und Ablauf des Studiums nötig. Die Hochschulen selbst sind gefordert, einen verstärkten Ausbau der Curricula zu betreiben. Hier müssen vermehrt integrierte Studiengänge geschaffen werden, die somit auch einen doppelten Abschluß ermöglichen. Andere Möglichkeiten wären der Aufbau modularer Studiensysteme und die Einführung eines international akzeptierten Benotungssystems, so wie es beispielsweise das ECTS vorsieht. Damit würden die deutschen Hochschulen nicht nur attraktiver für ausländische Studierende. Auch ihre deutschen Kommilitonen könnten ihr Studium internationaler gestalten, ohne dabei ihre Studienzeit unnötig zu verlängern. Insgesamt stellt sich dabei auch die Frage, inwiefern nicht auch ein Überdenken der Abschlußgrade sinnvoll wäre. Ein Blick auf die internationale Hochschullandschaft zeigt, daß das anglo-amerikanische Zweistufen-System (Bachelor und Master) immer mehr Zuspruch findet. Zum anderen sollten alle zur Verfügung

stehenden Informations- und Kommunikationsmittel stärker genutzt werden. So werden zum Beispiel die Möglichkeiten vernetzter Datensysteme im Hochschulbereich kaum ausgeschöpft. Koordinationsstellen wie die KOWI, welche den Informations- und Kommunikationsfluß zwischen den Hochschulen und den entsprechenden Stellen in Brüssel fördert, sind ebenfalls ein Schritt in diese Richtung.

Wie wichtig und erfolgreich der ständige Austausch sein kann, zeigt auch das Beispiel die European Community Studies Association Europa (ECSA-Europe). Der 1987 gegründete Zusammenschluß von Arbeits- und Forschungsgruppen aus allen Mitgliedsländern setzt sich für interdisziplinäre Studien der Europäischen Union ein.' Eine entscheidende Rolle spielte ECSA für die Entwicklung des Jean Monnet Projektes der Europäischen Kommission, durch welches ein gezieltes Programm für die Förderung der sogenannten European Integration Studies eingerichtet wird. Basierend auf der Feststellung, daß die europäischen Hochschulen eine relativ autonome Stellung besitzen, entstand hier ein Programm, das mit seinen Fördermaßnahmen den Auf- und Ausbau von Lehrstühlen unterstützt. Die beteiligten Hochschulen verpflichten sich, die Weiterführung der Programme nach einer dreijährigen Einstiegsfinanzierung zu gewährleisten. Finanziert wird das Jean Monnet Programm aus einem Fonds, dem das Europäische Parlament 3,4 Millionen ECU zur Verfügung stellt. Die betreuende Generaldirektion X bewertet das Programm als sehr erfolgreich.

Durch das Projekt entstand ein bedeutendes Netzwerk, das sich auf über 300 Jean Monnet Lehrstühle und insgesamt rund 1.300 Initiativen stützen kann. Die regelmäßigen Treffen, geordnet nach Disziplinen und Themen, sorgen für einen ständigen Austausch unter den Lehrstühlen. Damit kann auch eine systematische Übersicht in die Forschung zum Themenkreis Europäische Integration gebracht werden. Mit diesem Programm wurde den europabezogenen Studiengängen ein Gesicht gegeben. Ähnlich der Entwicklung des ERASMUS-Programms kann das Jean Monnet Projekt dem hiermit angesprochen Forschungsbereich eine "Identität" verleihen, wodurch seine Bedeutung zusätzlich unterstützt

wird. Dies zeigt sich auch am Beispiel der beiden Lehrstühle, die an Kanada und an die USA vergeben wurden. Bis 1999 liegt die Priorität des Programms in der Unterstützung und Bildung von Lehrstühlen, denn es hat sich gezeigt, daß meist von dort die effizientesten Initiativen ausgehen. Die Lehrstühle bilden eine vernünftige Basis für den Aufbau von "European Studies"-Programmen und bieten dabei gleichzeitig eine gute Einbindung in den Rahmen der Hochschulen. Am Prinzip der klein angelegten, gezielten Ansatzförderung wird sich für das Programm nichts ändern. Auch wird dieses Projekt nicht auf den Bereich der Forschung ausgeweitet werden. Hier können die Jean Monnet Lehrstühle auf die speziellen Entwicklungsfonds wie CREST zurückgreifen, um ihr Engagement zu erweitern, oder aber das SOKRATES-Programm zur Unterstützung ihrer Projekte nutzen. Eine Konkurrenz unter den Programmen soll es nicht geben; sie sind eher als verschiedene komplementäre Aktionen zu sehen.

Bildungspolitik im Okular des Subsidiaritätsprinzips

Diesem insgesamt recht positiven Fazit über das europäische Engagement im Bereich der Bildungspolitik stimmen jedoch längst nicht alle betroffenen Akteure voll zu. Durch die Festlegung der Finanzierung der verschiedenen Programme bis zum Jahr 1999 bleibt kaum Raum für Einflußnahmen der Ratspräsidentschaften, welche durchaus auch im Bereich der Bildungspolitik Vorschläge unterbreiten könnten. Die Initiative für die Programme und deren Ausgestaltung liegt somit eindeutig bei der Europäischen Kommission. Als Vertreterin der nationalen Ebene sieht die Bundesregierung die Gefahr, daß die Kommission durch "zu viel guten Willen" zu stark in die Bildungspolitik der Länder eingreift. Es wäre aus ihrer Sicht wünschenswert, wenn eine bessere Koordination und Absprache über die EU-Programme stattfände. So ist zum Beispiel das Jean Monnet Projekt als Initiative der Kommission zwar in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, aber ohne Absprache mit dem Rat entstanden.

Grundsätzlich stehen Bund und Länder den Initiativen zur Europäisierung im Bildungsbereich positiv gegenüber. Die im Weißbuch der Kommission zur allgemeinen und beruflichen Bildung² angesprochenen Ziele Mobilitätsförderung, gegenseitige Anerkennung von Studienleistungen, Verbesserung der Sprachkenntnisse, Qualität der Lehre und Einrichtung von "Master-Studiengängen" sind unumstritten. Dennoch muß bei der Umsetzung der einzelnen Punkte genau überprüft werden, wie die Kompetenzen im jeweiligen Bereich verteilt sind. So sieht man von deutscher Seite keine rechtliche Grundlage für eine von der Kommission ins Auge gefaßte Schlichtungsstelle auf europäischer Ebene, die über die Anerkennung von Studienleistungen entscheiden sollte.³

Auf der Ebene der Länder wird besonders darauf hingewiesen, daß die Bildungspolitik von Seiten der Europäischen Union keine Lehrinhalte festschreiben und nicht die Strukturen der Bildungssysteme betreffen darf. Hinsichtlich der Anerkennungsproblematik stellt sich auch die Frage, wo die durch rechtliche Grundlagen bestehenden Grenzen gezogen werden. Sollte das ECTS als einzig mögliches Anerkennungsverfahren festgeschrieben werden, so würde man damit in den Kompetenzbereich der (wohlgemerkt deutschen) Hochschulen eingreifen. Sowohl die akademische als auch die berufliche Mobilität beruhen unter anderem auf der Anerkennung von Studienleistungen und Hochschulabschlüssen. Für die berufliche Mobilität ist die Anerkennung von Hochschulabschlüssen rechtlich festgeschrieben. Da die Definition von "Hochschule" jedoch dem Recht der einzelnen Staaten unterliegt, könnten Qualität und Vertrauen hier in ein gewisses Spannungsverhältnis geraten.

Die Entwicklung einer qualitativ hochwertigen, allgemeinen Bildung auf europäischer Ebene hat laut Artikel 126 EGV lediglich unterstützenden und die nationalen Maßnahmen ergänzenden Charakter.<sup>4</sup> Bestehende Kompetenzen der Länder dürfen daher nicht beschnitten werden. Die hiermit angesprochene, besondere Bedeutung des allgemein in Artikel 3b EGV verankerten Subsidiaritätsgrundsatzes geht nicht alleine auf den spätestens seit Maastricht erkannten Bedarf nach einer Abgrenzung der Bildungszuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten zurück. Denn gerade aus der in

Deutschland seit 1949 vollzogenen Relativierung der Kultur- und Bildungshoheit der Länder ergibt sich nach Dittmann die Notwendigkeit, regional verbleibende Kompetenzen auf einem erträglichen Niveau für subnationale Gebietskörperschaften zu verstetigen. Hintergrund war die Entwicklung eines kooperativen Föderalismus als einer Form der zwischen den Ländern sowie zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmten Wahrnehmung bildungsrechtlicher Zuständigkeiten – im Rahmen der Kultusministerkonferenz, des Deutschen Bildungsrates und des Wissenschaftsrates.

Diese Abkehr von rigiden Föderalismusvorstellungen manifestierte sich in der Veräbschiedung einer Vielzahl bundesstaatlich gültiger Bildungsgesetze (Hochschulrahmengesetz, Regelung über Ausbildungsbeihilfen, Hochschulbauförderungsgesetz, Berufsbildungsgesetz usw.) sowie einer den bildungspolitischen Gestaltungsspielraum der Länder fortlaufend präzisierenden und eingrenzenden Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts. Aufgrund dieser binneninduzierten Zentralisierung der Bildungspolitik stellt sich für Armin Dittmann die Aufgabe der Untersuchung föderierender Elemente und Einflüsse europäischer Bildungspolitik.6 Gestützt auf den extensiv ausgelegten Berufsausbildungsartikel 128 EWGV, das allgemeine Diskriminierungsverbot des Artikels 7 EWGV und das hierauf aufbauende "Gravier-Urteil"7 des Europäischen Gerichtshofes sowie auf die Evolutivklausel des Artikels 235 EWGV entfaltete die Gemeinschaft schon vor der Einfügung von Artikel 126 EGV weitreichende bildungspolitische Aktivitäten. (Die Etablierung der Programme ERASMUS,8 COMETT', TEMPUS', LINGUA" etc. zeigt dies auf eindrucksvolle Weise.)

Mit der im Vertrag über die Europäische Union verankerten Schaffung eines eigenständigen Vertragsartikels zur allgemeinen Bildung konnte bewirkt werden, den auch seitens der Länder positiv bewerteten Mobilitätsprogrammen eine klare Rechtsgrundlage zu schaffen, wobei aber die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten vor weiteren Eingriffen der Europäischen Gemeinschaft geschützt werden sollte. Für die Kultur- und Bildungshoheit nachteilig wirkt sich dabei das Beschlußfassungsverfahren im Ministerrat aus,

der seinen Standpunkt zu Kommissionsvorlagen und parlamentarischen Änderungsanträgen mit qualifizierter Mehrheit im Mitentscheidungsverfahren abstimmt. Eine gewisse Kompensation erfahren die Länder durch den neuformulierten Artikel 146 EGV und den auf dem Wege des Ratifizierungsverfahrens geänderten Artikel 23 GG<sup>12</sup>, wonach vom Bundesrat benannte Vertreter der Länder den Sitz der Bundesrepublik Deutschland im Ministerrat wahrnehmen können. In Anwendung dieser europa- und verfassungsrechtlichen Normen werden daher auch weiterhin Spezifika der Bildungspolitik einzelner Länder den gemeinsam zu formulierenden Positionsbestimmungen in europapolitischen Fragen nachzuordnen sein.

Bausteine einer Europäisierung der Hochschulen

Mobilität der Studierenden, Hochschulkooperation, Curricula-Entwicklung, die Einrichtung integrierter Studiengänge und das ECTS-System zur Anerkennung im Ausland erbrachter Studienleistungen stellen die Kernelemente der im SOKRATES-Programm zusammengefügten Einzelaktionen zur Föderung der europäischen Dimension in der Hochschulbildung dar.<sup>13</sup>

Mit SOKRATES werden die ehemals unter den Einzelprogrammen ERASMUS, LINGUA und COMETT planifizierten Bildungsaktivitäten der Europäischen Gemeinschaft unter einem Dach verdichtet, nicht jedoch verkleinert.

Ziel der Mobilitätsförderung von Studierenden und Lehrenden war stets eine strukturelle Unterstützung der Kooperation zwischen Lehrstühlen und Hochschulen, welche ihren Niederschlag im Abschluß mulitlateraler Verträge zwischen mindestens drei Hochschulpartnern und in der Sicherstellung einer mit "Reziprozität" charakterisierten Ausgeglichenheit in den Wanderbewegungen zwischen den Partnern findet.

Symptomatisch für das ERASMUS-Programm ist die stark gesunkene "Take-up"-Rate der bewilligten Stipendien in Deutschland<sup>14</sup>: Von im Studienjahr 1994/95 gewährten 20480 Stipendien wurden tatsächlich nur 12633 in Anspruch genommen. Verglichen mit anderen Ländern, die mitunter eine entsprechende Rate von etwa 30

Prozent erfüllen, ist der Realisierungsgrad in Deutschland noch relativ hoch. Für das Studienjahr 1996/97 ist erstmals mit einem Rückgang der bewilligten Stipendienplätze für in Deutschland Studierende zu rechnen, wobei aber die Europäische Kommission unterstreicht, daß diese Kürzung keinen Einzelfall darstellt, sondern in der Generallinie ihrer Zuteilungsquoten liegt. Dieser Rückgang steht im Zusammenhang mit der seit 1992 zu verzeichnenden Reduzierung des ERASMUS/LINGUA-Budgets.

Im Zusammenhang der Ausführungen zu Antragsstellung und Vergabekriterien der ERAS-MUS-Stipendien wurde schließlich darauf hingewiesen, daß die sogenannten "European Policy Statements" – hierunter firmieren Erklärungen zur Bildungspolitik der Hochschulen – nicht inhaltlich, sondern auf ihre Übereinstimmung mit den Aktionsplan hin überprüft werden. Sollten Hochschulen beispielsweise das Ziel der Reziprozität bislang nicht erfüllt haben, so können an dieser Stelle Entwicklungsperspektiven erläutert werden.

Das ECTS-System zur Anerkennung von Studienleistungen wurde über einen Zeitraum von sechs Jahren mit 145 Hochschulen aus den EUund EFTA-Staaten erprobt. Kernbestandteil des ECTS-Systems ist ein Punkteschlüssel, nach dem europaweit Zertifikate und Abschlüsse bewertet und damit vergleichbar werden. Ziel dieses mittlerweile in Aktion 1 im ersten Kapitel des SOKRATES-Programms (Aktivitäten der Universitäten) unter dem Dach der Hochschulverträge angesiedelten Systems war es, den Studierenden und Diplomvergabestellen ein Evaluierungsschema anzubieten, welches erbrachte und bescheinigte Leistungen in einer aufgrund verschiedener Bewertungssysteme und -traditionen stark ausdifferenzierten europäischen Hochschullandschaft einander vergleichbar machen soll. Studienzeiten sollen hierdurch vorhersehbar. Teilstudien übersichtlich angeordnet und das Konzept des "lebensbegleitenden Lernens" inhaltlich unterfüttert werden. Das System führt daher nicht nur zu mehr Transparenz und Übersichtlichkeit des europäischen Studien- und Lehrangebots, sondern gilt auch als vertrauensschaffende Maßnahme zwischen den teilnehmenden Staaten, um eventuelle Vorbehalte und Vorurteile

über die Qualität ausländischer Studiengänge abzubauen.

Die gemeinsame Curricula-Entwicklung mehrerer europäischer Hochschulen wurde am Beispiel des "European Partnership of Business Schools" - EBS zwischen Hochschulen in London, Reims, Madrid und Reutlingen erläutert. Studierende können hierbei auf der Grundlage gemeinsamer Prüfungs- und Studienordnungen jeweils an zwei der am Netz beteiligten Hochschulen ein achtsemestriges Studium absolvieren, wobei vier Semester an der in Frage kommenden Partnerschule abgelegt werden müssen. Der Anreiz für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer besteht in der Perspektive dieses Netzwerkes, letztlich mit zwei Diplomen abschließen zu können. Der Erfolg dieser Partnerschaft beruht auf dem Konzept, aus allen Bildungssystemen die "elitenorientierten" Teilsegmente in ein Programm zu integrieren (französisches Concours-System, Verknüpfung von Theorie und Praxis analog zu französischen Grandes Écoles, Aktive Mitarbeit als Leistungsfaktor in Großbritannien, Ausnutzung fundierter Allgemeinbildung in Deutschland...).

Die Integration der zunächst national oder regional konfigurierten Curricula stößt allerdings auf eine Reihe von Problemen, die zumindest bisher als Herausforderung begriffen werden. Neben einem verständlich hohen administrativen Aufwand auf der operativen Ebene zeigt sich, daß ein hoher Integrationsgrad aufeinander abgestimmter Curricula mitunter dazu führen kann, daß sich Hochschulen aus Unsicherheit in ein starres Korsett von Leistungserwartungen und Studienabschnitten einzwängen. Nur das wachsende Vertrauen unter den beteiligten Partnern schafft wiederum den nötigen Freiraum und die hiermit einhergehend Bereitschaft, den Partnerschulen bestimmte Aufgaben freimütig zu übertragen. Ein größeres Problem stellt dagegen die Tatsache dar, daß nicht alle teilnehmenden Studierenden über die nötigen Fremdsprachenkenntnisse verfügen und es somit Ungleichgewichte in der Ausbildung "integriert analytischer" Fähigkeiten nicht auszuschließen sind. Obgleich das Beispiel der EBS konkrete Umsetzungoptionen veranschaulichen konnte, stellt die Entwicklung länder- und hochschulübergreifender Curricula weiterhin ein Desiderat der europaweiten Bildungsaktivitäten dar, obwohl sie schon seit geraumer Zeit praktiziert werden.

#### Probleme der Forschungspolitik

Die Forschungsförderungspolitik der Gemeinschaft, welche zwar dem Ziel einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union verschrieben, allerdings auch hier dem Subsidiaritätsprinzip unterworfen ist, bildete einen zweiten Themenkreis der Tagung. Ähnlich wie die bildungspolitischen Maßnahmen soll die Forschungspolitik der Europäischen Union die Kooperation und Ausbildung junger Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen fördern. Das hierzu mit einer Laufzeit bis 1998 verabschiedete Vierte Rahmenprogramm<sup>15</sup> teilt die förderwürdigen Aktionen auf in Technologieprogramme, Aktionen zur internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit, zur Verbreitung und Verwertung von Forschungsergebnissen sowie schließlich zur Ausbildung und Mobilität von Wissenschaftsbediensteten. Abgesehen von dieser letzten Maßnahme, die einen relativ breiten Teilnehmerkreis anspricht und somit Spielraum für Themen und Adressaten offenläßt, verfolgt die Gemeinschaft in den anderen Bereichen einen Ansatz, wonach Forschungsschwerpunkte seitens der Programme selbst oder aber der Umsetzungsinstanzen festgelegt werden. Die dramatisch geringe Auswahlquote von 6 Prozent der Antragstellenden im Rahmen der Mobilität macht deutlich, wie stark der Zulauf auf ein zu gering finanziertes Programm ist.

Probleme sahen die Referenten und Tagungsteilnehmer in einer als zu gering eingestuften Beteiligung der Industrie und der kleinen und mittleren Unternehmen sowie in der Gefahr der Dispersion und Beliebigkeit, welche aus der Motivation einer gleichmäßigen Verteilung der Fördergelder resultieren kann. Daher sollte das fünfte Rahmenprogramm im Bereich der Forschungs- und Technologieförderung eine Verdichtung einzelner Teilaktionen ins Visier nehmen und verstärkt auf das Auswahlkriterium der europäischen Dimension in der Forschung achten. Aus der Sicht des Europäischen Parlaments müßte eine Neuauflage des Programms in erhöhtem Maße auf den innovativen Charakter bestimmter For-

schungskooperationen eingehen und den administrativen Aufwand in der Antragsstellung reduzieren helfen. Vertreter der Industrie stellen fest, daß die Forschungspolitik der Europäischen Union bislang nicht ausreichend anwendungsorientiert sei. Daher müßte eine Novellierung des Rahmenprogramms eher darauf ausgerichtet werden, Anreize für Wissenschaftler zur Durchführung verwertbarer und umsetzbarer Forschung zu forcieren.

Das nun in der Planungsphase befindliche Fünfte Forschungsrahmenprogramm wird die bestehende Struktur mit vier großen Aktionsbereichen erhalten. Um der gewünschten Verdichtung von Teilaktionen Rechnung zu tragen, schlagen Kommission und Parlament die Einrichtung von "Task-Forces" vor. Diese sollen dazu dienen, die Tätigkeiten mehrerer Generaldirektionen der Kommission in einzeln zu bestimmenden Gebieten zusammenzufassen. Hiermit wird beabsichtigt, "in einer weitgehend vertikal organisierten Kommission ein horizontales Element, das ... Querschnittsaufgaben wahrnimmt"16, zu bilden. In diesem Sinne wird erwartet, daß beispielsweise das Element Forschung eine Verknüpfung mit dem der Anwendung erfährt. Titel XV des EG-Vertrages (Artikel 130f-p) wird auf der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages wahrscheinlich keinen inhaltlichen Änderungen unterworfen, da nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten eine Verpflichtung der Forschungs- und Technologiepolitik auf das Ziel der nachhaltigen Entwicklung befürworten. Lediglich das Beschlußfassungsverfahren zur Verabschiedung von spezifischen Programmen (nach Artikel 130i(4)) könnte vom Konsultations- in das Mitentscheidungsverfahren (nach Artikel 189b) überführt werden, wenn als Kriterium der Verfahrensvereinfachung der Tatbestand qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat herangezogen wird.

Aufgrund der in dem Vierten Rahmenprogramm deutlich werdenden Defizite wird das Folgeprogramm aber sicherlich in stärkerem Maße um die Straffung, Bündelung und Konzentration einzelner Aktionen geprägt werden, um den Maßgaben der Effizienz und Subsidiarität gerecht zu werden.

Interessenvertretung von Hochschule und Wissenschaft auf europäischer Ebene

Für die Hochschulen bestehen zwei Organisationen, welche die Repräsentation und Interessenvertretung wahrnehmen. Zum einen der 1955 gegründete, freiwillige Zusammenschluß der Universitäten - die Association of European Universities. In dieser Vereinigung sind 517 Universitäten aus 38 Ländern vertreten. Ziel ist es, die Universitäten durch Informationen und Einflußnahme in Brüssel zu unterstützen. Als ihre Aufgaben sieht die Vereinigung die Förderung der Zusammenarbeit sowie die Erarbeitung von Konzepten zur Hochschulverwaltung und -politik an. So werden auf Anfrage zum Beispiel auch Studien über die Qualität und Struktur von Universitätsverwaltungen angefertigt. Die zweite Organisation ist der Zusammenschluß der Europäischen Rektorenkonferenzen. In diesem Gremium, das früher nur die Aufgabe der Kontaktförderung zwsiche der nationalen und europäischen Ebene verfolgte, wird heute versucht, verstärkt Einfluß auf die europäische Bildungspolitik zu nehmen. Der Zusammenschluß verfügt über ein Vorschlagsrecht für die bildungsbezogenen Ausschüsse der Europäischen Kommission. Im wesentlichen basiert die Arbeit auf informellen Kontakten zwischen der europäischen Rektorenkonferenz und der Kommission.

Die Hochschulen stellen fest, daß bei den Entscheidungen die "Bildungspolitiker" den Ausschlag geben, trotz des Engagements der Hochschulen in den beiden genannten Gremien. Allerdings entsteht durch die beiden Organisationen für die Hochschulen die Möglichkeit, verstärkt auf die Politik der Kommission einzuwirken. So haben beide Zusammenschlüsse durch ihre Aktivitäten bisher verhindern können, daß eine unerwünschte und dem EG-Vertrag entgegenstehende Harmonisierung der verschiedenen Hochschulsysteme erfolgt. In beiden Gremien wird die Meinung vertreten, daß durch die Unterstützung des ECTS-Projekts auch einer Harmonisierung der Studien-Curricula vorgebeugt werden konnte.17

Beide Organisationen vertreten ihre Mitgliedseinrichtungen mit dem Ziel der Einflußnahme auf die Zielsetzung und Umsetzung von europäischer Bildungspolitik. Neben ihrer Verbandsmitwirkung leisten die Hochschulen gleichzeitig die praktische Implementierung der auf verschiedenen Aktionsebenen initiierten Bildungspolitik, zum Beispiel durch die Nutzung der verschiedenen EU-Programme. In diesem speziellen Bereich "europäisierten" die Hochschulen ihre Organisationsstrukturen, wobei sich drei Arbeitsebenen entwickelten: ein in die Verwaltung eingegliedertes Europareferat, ein hochschulübergreifendes, regional gestütztes Büro oder ein wechselseitiges Servicesystem, bei dem jede Hochschule auf ein Förderprogramm spezialisiert ist und daher die Antragstellung betreut. Die einzelnen Hochschulen sind aufgefordert, entsprechend ihrem eigenen bildungs- und forschungsspezifischen Profil das für sie effizienteste System zu finden. Die Übertragung von Verantwortung auf Hochschulen, wie sie durch die neue Struktur des SOKRATES-Programms erfolgt, spiele dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle.

#### Ausblick

Die auf der Fachtagung diskutierte Europäisierung von Hochschule, Studium und Forschung wird in den kommenden Jahren eines der großen "Offensivthemen" der politikfelderbezogenen Debatte über die Vertiefung der europäischen Integration darstellen. Dies machen nicht nur die im Hinblick auf die Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrags seitens einer Vielzahl von Regierungen, Parteien und Verbänden vorgelegten Memoranden zur wirtschaftlichen Stabilitätssicherung deutlich, welche vor allem auf den Zusammenhang zwischen der Qualität der Ausbildung und den Wirtschaftsstandort Europäische Union abzielen. Auch die Europäische Kommission hat mit ihrem im November 1995 vorgelegten Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung ein ambitioniertes Gesamtkonzept zur Verknüpfung von Wettbewerbsfähigkeit, Bildung und Beschäftigung vorgelegt. Bedauerlicherweise wird das Weißbuch in Deutschland in viel zu starkem Maße an prinzipiellen Zuständigkeitserwägungen im Lichte des Subsidiaritätsgrundsatzes bewertet und kritisiert.

Die Tagung diente der Analyse der verschiedenen europäischen Bildungs- und Forschungsinitiati-

ven. Den Referentinnen und Referenten gelang die Initiierung einer Diskussion über Schwachstellen und hieraus zu folgernde Reformoptionen zur Effizienzsteigerung der themenspezifischen Programmstrategien. Deutlich wurde auch, daß neben aller Kritik an "Brüsseler Kompetenzansprüchen" die Erwartungshaltung der Betroffenen nicht nur national oder regional geprägt ist, sondern vor allem aus der Sicht der hochschulund forschungspolitisch unmittelbar involvierten Akteure angegangen wird. Daß hierbei der europäischen Ebene, das heißt den Organen und Institutionen der Europäischen Union, Initiativund Handlungsfreiräume zu gewähren sind, sollte daher nicht vergessen werden.

Iulia Keller und Andreas Maurer

#### Anmerkungen

- Vgl. hierzu das Verzeichnis der im Rahmen der ECSA-Europa versammelten Lehrenden und Forscher: European Community Studies Association (ECSA) – Europe: Who's Who in European Integration Studies 1995, Baden-Baden 1995.
- Europäische Kommission, Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung: "Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft", KOM (95) 390endg., vom 29. 11. 1995.
- 3. Auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände bewertet die Zielrichtung des Weißbuches kritisch. Nach Barbara Dorn wird mit dem Weißbuch "auch unmißverständlich der Anspruch erhoben, Aktionsleitlinien … nicht nur für das Handeln der Komission …, sondern auch für die Bildungs- und Berufsbildungspolitik der Mitgliedstaaten (was strikt zurückzuweisen ist)" zu definieren; vgl. Barbara Dorn, Lehren und Lernen Wissenswertes über ein Weißbuch, in: arbeitgeber, Nr. 7 vom 4. April 1996, S. 209.
- Vgl. allgemein Rüdiger Dohms, Die Kompetenz der EG im Bereich der allgemeinen Bildung nach Art. 126 EGV, in: Armin Kaiser, Jörg E. Feuchthofen, Rainer Güttler (Hg.), Europahandbuch Weiterbildung EuHWB, Neuwied/Kriftel/Berlin 1994, Kap. 10.10.20.1
- 5. Vgl. Armin Dittmann, EU-Bildungspolitik unter der Sonde des deutschen und europäischen Rechts, Vertragsmanuskript für die Tagung "Europäisierung von Hochschule, Studium und Forschung", Bonn, 18. April 1996.
- 6. Ebenda.
- 7. Rechtssache 293/83, GRAVIER/Stadt Lüttich, EuGH 1985, 593ff.

- 8. Vgl. Beschluß des Rates vom 15. Juni 1987 über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten (ERASMUS), Abl. der EG L 166 v. 25. 6. 1987, S. 20–24; Beschluß des Rates vom 14. Dezember 1989 zur Änderung des Beschlusses über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten (ERASMUS), Abl. der EG L 395 v. 30. 12. 1989, S. 23–27.
- Vgl. Beschluß des Rates vom 24. Juli 1986 zur Annahme des Programms über Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft auf dem Gebiet der Technologie (COMETT), Abl. der EG L 222 v. 8. 8. 1986; S. 17–21; COMETT II (1990–1994); Abl. der EG L 13 vom 17. 1. 1988, S. 28–35.
- Beschluß des Rates vom 7. Mai 1990 zur Aufstellung eines europaweiten Mobilitätsprogramms für den Hochschulbereich (TEM-PUS), Abl. der EG L 131 v. 23. 5. 1990, S. 21–26.
- Vgl. Beschluß des Rates vom 28. Juli 1989 über ein Aktionsprogramm zur Förderung der Fremdsprachenkenntnisse in der Europäischen Gemeinschaft (LINGUA), Abl. der EG L 239 v. 16. 8. 1989, S. 24–32.
- 12. Präzisiert durch das Gesetz über Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 12. März 1993, BGBl. 1993 I. S 313 und die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 29. Oktober 1993, Bundesanzeiger Nr. 226/1993, S. 10425.
- Vgl. Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm SOKRATES, Abl. der EG

- L 87 v. 20. April 1995. Zur Umsetzung des Programms vgl. Europäische Kommission/ GD XXII und Büro zur technischen Unterstützung SOKRATES & Jugend: SOKRATES Vademecum, Luxemburg, September 1995. Vgl. zur Entstehung des SOKRATES-Programms Andreas Maurer, Socrates, Erasmus und Comenius Die Reform der Bildungsprogramme der Europäischen Union, in: integration, 2(1995), S. 117–124 sowie Andreas Maurer, Bildungspolitik, in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang, Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/1995, Bonn 1995, S. 187–192.
- Vgl. Europäische Kommission, ERASMUS-Programm – Jahresbericht 1994, KOM (95) 416 endg. v. 8. 9. 1995.

- Vgl. Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. April 1994 über das Vierte Rahmenprogramm der EG im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1994–1998), Abl. der EG L 126 v. 18. 5. 1994.
- 16. Europäisches Parlament, Bericht über den Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates zur zweiten Anpassung des Beschlusses über das Vierte Rahmenprogramm der EG im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1994–1998), Dok. A4-0183/96 vom 3. Juni 1996, S. 32.
- Vgl. zur Thematik der Interessenvertretung den Beitrag von Erich Hödl in diesem Heft.

#### 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.

# Association (T.E.P.S.A.), Brüssel. beitsschwerpunkte auf dem Gelegration liegt. Der AEI gehört de

senschaftliche 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 AFI gehört der European Community Studies Association (ECSA-Europe) an und wird von der Europäischen Kommission gefördert.

Arbeitskreis Europäische Integration e.V. (AEI)

Der 1969 gegründete AEI ist eine interdisziplinäre wis-

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 Ge-

biet der EG/EU-Integration zu geben,

- die Kommunikation zu EU-Fragen zwischen Wis-

senschaft 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

aktuell

Ernst Piehl (Hrsg.)

# EUROPA IN OST-DEUTSCHLAND

Zur ZWISCHENBILANZ und zu den PERSPEKTIVEN der EURO-PÄISCHEN STRUKTURFÖRDE-RUNG in den Neuen Bundesländern und Berlin sowie in den Reformländern von Mittel- und Osteuropa

1996. 364 Seiten, broschiert, ISBN 3-7713-0528-4 58.- DM, 424.- ÖS, 52,80 sfr

Die Publikation "EUROPA IN OST-DEUTSCHLAND" gibt es einen Überblick über die Präsenz der Europäischen Union in Form der vielen Programme, Initiativen und Fonds, oft verpackt in für den "Normalbürger" unverständlichen Abkürzungen. Die Euro-Runden-Tische" von September 1994 bis Dezember 1995 haben zu deren besserer Verständlichkeit und zur Erhöhung des Verständnisses für das transnationale Regelwerk der EU beigetragen. Der Untertitel "Zwischenbilanz und Perspektiven der europäischen Strukturförderung in Berlin und in den Neuen Bundesländern" war das Gesamtthema der abschließenden Berliner Konferenz vom 4.-6. Dezember 1995. Aber die Publikation ist mehr als ein Konferenzbericht. Bei aller Verschiedenheit den gut achtzig Einzelbeträge sowohl von den beteiligten Hauptakteuren als auch von den Vertretern der Multiplikatoren in den Netzwerken bei der Umsetzung der europäischen Förderungen sowie von den Vertretern der Wissenschaft gibt es dennoch grundsätzliche Übereinstimmungen, insbesondere zu folgenden Einsichten:

Europäische Strukturförderung ist die konkrete Chance, den Arbeitnehmern und



selbständig Beschäftigten gerade in Problemregionen der EU den Nutzen Europas konkret zu verdeutlichen.

- Parlamentarische Initiativen und Kontrollen schaffen Öffentlichkeit und Interesse an der für die Bürgerinnen und Bürger sperrigen Materie von langen juristischen Regelwerken und komplizierten Fondsmechanismen.
- Gleichzeitige Beteiligung der Akteure von den vier Politikebenen (lokal, regional, national und europäisch) der Parlamente, der Verwaltung und der Rechnungshöfe befördert konstruktiven Wettbewerb und fordert zu mehr Zusammenarbeit heraus.



# **EUROPA UNION VERLAG**

FACHVERLAG FÜR LITERATUR ZUR EUROPÄISCHEN EINIGUNG UND INTERNATIONALEN POLITIK

Europa-Zentrum · Postfach 1529 · 53005 Bonn · Tel. 0228-7290010 · Fax 0228-695734