20. Jg. / August '97

ARCHIV

G 7626

integration

3/97

Wolfgang Wessels
Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?

John Pinder
New Labour – New Europe? Chancen für eine stärkere und demokratischere EU

Peter-Christian Müller-Graff
Die europäischen Regionen in der Verfassung der EG

Susanna Wolf
Partnerschaft auf dem Prüfstand: Die EU und die AKP-Staaten

Christian Weise
Der EU-Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten: Ökonomische Chancen und Reformbedarf für die EU

Arbeitskreis Europäische Integration

EU-Finanzen und Strukturfonds vor der Reform • Von der EPZ zur GASP – Versuch einer Bilanz • 40 Jahre Römische Verträge: der deutsche Beitrag

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

INHALT

AUFSÄTZE

Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union? 117
WOLFGANG WESSELS

New Labour – New Europe? Chancen für eine stärkere und demokratischere EU 136
JOHN PINDER

Die europäischen Regionen in der Verfassung der EG 145
PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF

Partnerschaft auf dem Prüfstand: Die EU und die AKP-Staaten 160
SUSANNA WOLF

FORUM

Der EU-Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten: Ökonomische Chancen und Reformbedarf für die EU 175
CHRISTIAN WEISE

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

EU-Finanzen und Strukturfonds vor der Reform 180
KOLJA RUDZIO

Von der EPZ zur GASP – Versuch einer Bilanz 189
MAXIMILIAN H. SCHRÖDER

40 Jahre Römische Verträge: der deutsche Beitrag 193
WERNER PFEIL

AUTORINNEN UND AUTOREN

Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff
Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg

Werner Pfeil
Rechtsanwalt, Stolberg

John Pinder
Federal Trust for Education and Research, London; Europa-Kolleg, Brügge

Dipl. Pol. Kolja Rudzio
Institut für Integrationsforschung im Europa-Kolleg Hamburg

Maximilan H. Schröder, M.A., D.E.E.A.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Europäische Politik, Bonn

Christian Weise
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Wessels
Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln

Dr. Susanna Wolf
Institut für Wirtschaftspolitik am Fachbereich Wirtschafts- und Organisationswissenschaften der Universität der Bundeswehr, Hamburg

Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?

Wolfgang Wessels*

Wegmarke europäischer Verfassungsgebung

Die europäische Vertragskonstruktion ist um ein zentrales Dokument ergänzt worden, das – wie andere Basistexte der Integrationsgeschichte zuvor – zum Gegenstand intensiver politischer und wissenschaftlicher Kontroversen wird.[1] Die „Herren der Verträge"[2] in der Gestalt des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs haben als „konstitutioneller Architekt"[3] – wie bereits bei der Einheitlichen Europäischen Akte und beim Maastrichter Vertrag über die Europäische Union – ein umfangreiches Regelwerk verabschiedet. Bis auf einen, wenn auch wichtigen Punkt der Stimmgewichtung im Rat (Art. 1, Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union)[4] sollen die nun verabschiedeten Verfahren für eine Europäische Union bis zumindest zwanzig Mitglieder gültig sein; „spätestens (das heißt nach dem jetzigen Verständnis wohl „erst") ein Jahr vor dem Zeitpunkt, zu dem die Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zwanzig überschreiten wird" soll eine erneute Regierungskonferenz zusammentreten, „um die Bestimmungen der Verträge betreffend die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Organe umfassend zu überprüfen" (Art.2 ebenda).

Der Vertrag von Amsterdam mit 144 Seiten, 116 neuen Artikeln, 13 Protokollen und 45 Erklärungen entzieht sich einer einfachen Beschreibung und Analyse. Jenseits aller Gewinn- und Verlustrechnungen, jenseits aller Erfolgsberichte, Enttäuschungen und Schuldzuweisungen sowie jenseits auch der in der Regel negativen Zielverwirklichungsbilanzen gilt es nüchtern Ergänzungen, Veränderungen und Reformen der EU-Tempelkonstruktion zu diskutieren, die – mehr als die auf die Debatte um die Währungsunion fixierte europäische Öffentlichkeit zunächst wahrnimmt – die Handlungsfelder und Instrumente gemeinsamer europäischer Problemlösungen für eine absehbare Zukunft festlegen wird. Soweit wie möglich sollte deshalb eine zukunftsorientierte Analyse typische Reaktionsmuster vermeiden, die – nach über zwei Jahren Vorbereitung, einhundertneunundzwanzig Verhandlungstagen der Regierungskonferenz[5] und eines so bezeichneten „end-game" während der zwei Tage und einer langen Nacht in Amsterdam – in der Enttäuschung über das vermeintlich Versäumte oder aber in der Euphorie über das doch Erreichte den Blick auf die möglichen Auswirkungen verstellen können. So gilt es ein Dokument zu erschließen, das auch wegen seiner Interpretationsoffenheit erhebliche Veränderungen mit sich bringen kann.

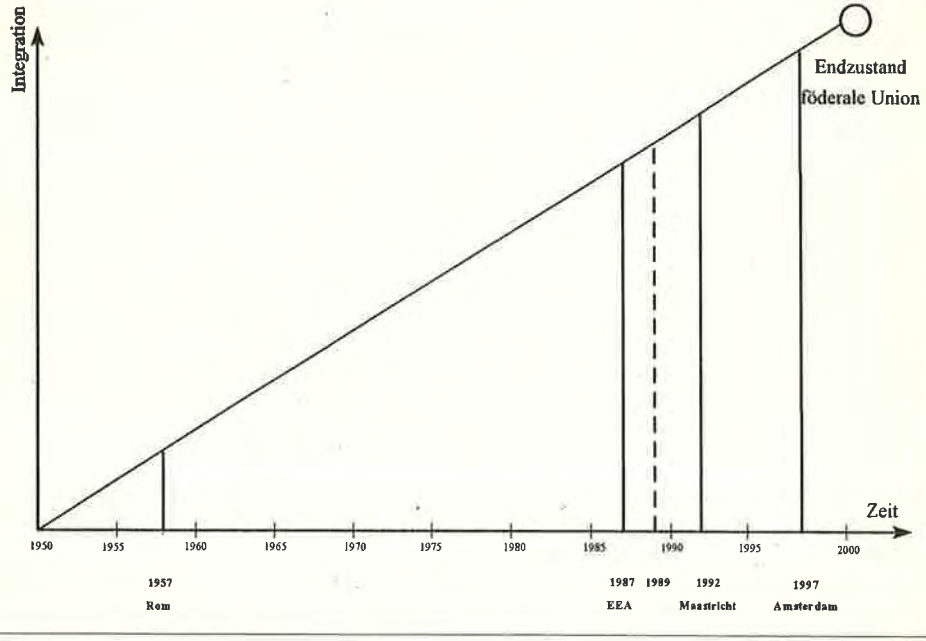
Angesichts dieser Bedeutung sind sowohl die Vertragsformulierung als auch die gegenwärtig „spekulativ" zu diskutierende Umsetzung der Vertragsartikel als Prozesse der Verfassungsgebung und Verfassungskonkretisierung Europas näher zu untersuchen; die neuen Vorschriften sind mit Hilfe mehrerer Kriterien zu bewerten: sowohl anhand der (Verfahrens-)„Effizienz", die an den Änderungen der Vertragsartikel zur Vorbereitung und Herstellung von verbindlichen Entscheidungen überprüft wird als auch unter dem Gesichtspunkt der (Problemlösungs-)„Effektivität", die an der Erweiterung der Handlungsfelder und der Ergänzung der Regelungs-, Handlungs-, und Steuerungsinstrumente[6] untersucht wird, und schließlich in der Perspektive einer „Legitimitätsgewinnung"[7], die an der Akzeptanz durch Verbesserung demokratischer Verfahren und der Steigerung der Problemlö-

sungskapazität diskutiert werden kann. Aussagen zum Leistungsvermögen neuer Instrumente bei einer effektiven Problemverarbeitung – so zum Beispiel die Erfolgsaussichten des neuen Beschäftigungskapitels (mehrere Änderungen und ein neuer Titel) und der neuen Möglichkeiten zur internationalen Krisenbewältigung (Art. J.7 (2)) – müssen politikfeldspezifisch im Detail erarbeitet werden.[8]

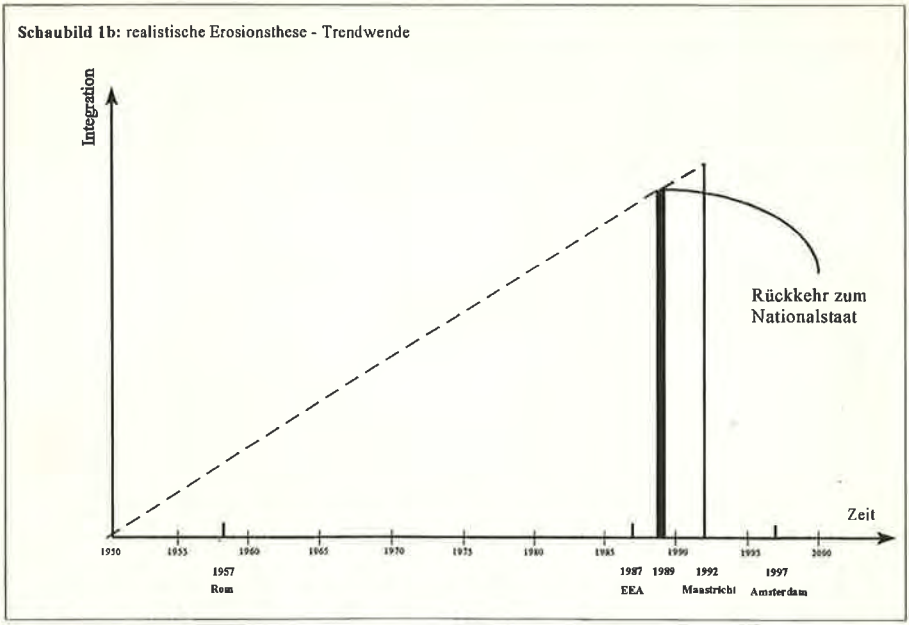
Über eine sorgfältige Analyse einzelner Regeln stellt sich in einer makropolitischen Gesamtschau die Frage nach der Bedeutung der Amsterdamer Vereinbarungen in historischen Integrationsperspektiven und damit auch für Zukunftsszenarien der Europäischen Union: Die neuen Vertragstexte sollen deshalb in der Perspektive von vier Groborientierungen charakterisiert und eingeordnet werden (Schaubilder 1a-d).[9]

a) Ist der Vertrag in „neoföderaler“[10] oder „neofunktionalistischer“[11] Sicht – zumindest in seinen wesentlichen Bestimmungen – als ein Fortschritt bei der Vertiefung in Richtung auf eine breit definierte „föderale Union“ zu verstehen, die gleichzeitig einen signifikanten Schritt zur Erweiterungsfähigkeit bedeutet? Gewinnt so die europäische Ebene zu Lasten der nationalen ?

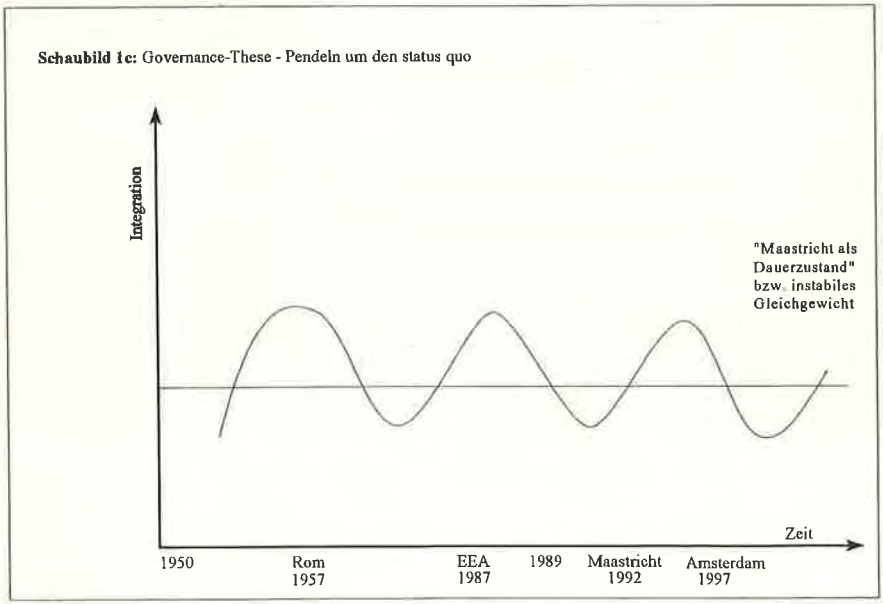
Schaubild 1a: neofunktionalistische/neoföderalistische These - lineares Wachstum



b) Belegt der Amsterdamer Vertrag die „realistische“[12] Vermutung einer Wende hin zur Rückkehr zum Nationalstaat, die durch die Entwicklungen durch und seit „1989“ bedingt und verstärkt wurde? Verliert so die europäische Ebene zugunsten der nationalen?



c) Dokumentiert das neue Vertragswerk – Ausführungen des „governance-Ansatzes“[13] folgend – ein „typisches Pendeln“[14] um einen mittleren „instabilen Gleichgewichtswert“[15] zwischen Aufbau und Abbau der Europäischen Union? Gewinn- und Verlustrechnungen hielten sich in einer Gesamtbilanz die Waage. Die Bestimmungen würden demnach auf ‚Maastricht‘ als „Dauerzustand“[16] – etwa als Ausgestaltung der Europäischen Union als „Staatenverbund“[17] verweisen.



d) Ist das Dokument als Extrapolation bisheriger integrationspolitischer Entwicklungen zu verstehen, die durch zyklische Prozesse um einen nachhaltigen „Fusionstrend“[18] charakterisiert sind? Haben die „Herren der Verträge“ zur Suche nach Lösungen für ihre Probleme sowohl die unabhängigen EG-Organe wie ihre eigene Rolle gestärkt? In einem ‚Korridor' von möglichen Vertragsumsetzungen würde dabei progressiv ein staatsähnliches Gebilde entstehen, das nicht einfach mit traditionellen Kategorien zu erfassen ist.[19]

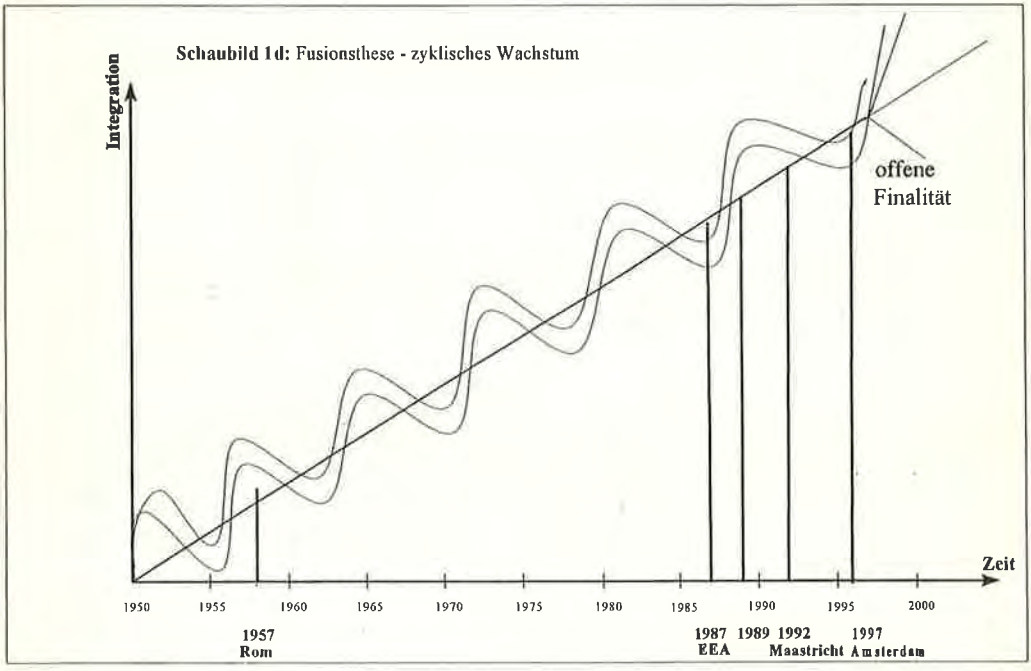


Schaubild 1d: Fusionsthese - zyklisches Wachstum

Ergänzung und Verstärkung integrationspolitischer Trends

Die sechs Abschnitte des Amsterdamer Vertrags ersetzen und ergänzen den bestehenden Maastrichter Vertrag über die Europäische Union. Bereits seine Kompositionsstruktur läßt erkennen, daß es sich erneut nicht um einen konstitutionellen Qualitätssprung in eine neue, klar strukturierte Verfassung handelt. Nach einem ersten Querlesen verfestigt sich vielmehr der Eindruck, daß auch der Amsterdamer Vertrag Trends der Integrationsentwicklung aufgreift und verstärkt. Auch die teilweise beträchtlichen Neuerungen im Vertragstext entsprechen weitgehend diesen Charakterisierungen.

Inhalt Amsterdamer Vertrag

	Seite
Abschnitt I – Freiheit, Sicherheit und Recht	3
Kapitel 1: Grundrechte und Nichtdiskriminierung	4
Kapitel 2: Schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	11
Abschnitt II – Die Union und die Bürger	53
Kapitel 3: Beschäftigung	54
Kapitel 4: Sozialpolitik	59
Kapitel 5: Umwelt	67
Kapitel 6: Gesundheitswesen	71
Kapitel 7: Verbraucherschutz	73
Kapitel 8: Sonstige Bereiche der Gemeinschaftspolitik	74
Kapitel 9: Subsidiarität	87
Kapitel 10: Transparenz	92
Kapitel 11: Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften	93
Abschnitt III – Eine effiziente und kohärente Außenpolitik	14
Kapitel 12: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	95
Kapitel 13: Außenwirtschaftsbeziehungen	112
Abschnitt IV - Die Organe der Union	113
Kapitel 14: Das Europäische Parlament	115
Kapitel 15: Der Rat	122
Kapitel 16: Die Kommission	124
Kapitel 17: Der Gerichtshof	126
Kapitel 18: Sonstige institutionelle Fragen	127
Kapitel 19: Rolle der einzelstaatlichen Parlamente	136
Abschnitt V – Engere Zusammenarbeit – „Flexibilität"	138
Abschnitt VI – Vereinfachung und Kodifizierung der Verträge	143

erstellt nach: CONF/4001/97

Ausweitung der Handlungsfelder: auf dem Weg zu einem quasi-staatlichen Aufgabenkatalog

Die Regierungschefs haben den Gesamtumfang der in den EU-Organen zu behandelnden Politikfelder erneut – wenn auch nicht so gravierend wie beim Maastrichter Vertrag – ausgeweitet, bei dem sie bereits den Themenkatalog um wesentliche Sektoren öffentlicher Politik erweitert hatten. Dazu gehören – in einer nicht vollständigen Aufzählung – „Grundrechte" (Art. F), „Diskriminierungen" (Art. 6a EG-Vertrag [EG-V]), „Datenschutz" (Art. 213b EG-V), „humanitäre Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung" (Art. J.7), „Straftaten gegen Kinder" (Art. K.1), „öffentlich-rechtlicher Rundfunk" (Protokoll), „Tierschutz" (Protokoll) „der Status der Religionsgemeinschaften", „Pressefreiheit", „Sport", „Betrug gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft", „öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in Deutschland", „Freiwillige Dienste" (alle in Erklärungen zur Schlußakte), „umfassenden Zugang zur Bildung und ständige Fortbildung" (Präambel des EG-V). Mit einem umfassenden und detailliert ausgestatteten Kapitel „schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" formulierten die Vertragsarchitekten eine neue Zielvorgabe, die wohl ähnlich programmatisch wie die Visionen „Binnenmarkt" bei der Einheitlichen Europäische Akte und „Währungsunion" im Maastrichter Vertrag wirken soll. Besondere Aufmerksamkeit wurde dem Thema Beschäftigung zuteil, das in den allgemeinen Bestimmungen (Art. B), in den Aufgaben und Zielen der EG (Art. 2 und Art. 3 des EG-V) wie in einem eigenen neuen Titel des Gemeinschaftsvertrags seinen Niederschlag fand.

Zu diskutieren ist, ob der Amsterdamer Vertrag mit diesen Schwerpunktsetzungen, zu denen auch begrenzte Verfahrensänderungen bei den Politikfeldern „Umwelt", „Gesundheitswesen", „Verbraucherpolitik" und zur „Transparenz" zu zählen sind, die Trias der Regierungskonferenzen nach primär ökonomischen Schwerpunktsetzungen „Binnenmarkt", Einheitliche Europäische Akte und „Währungsunion" (Maastricht) nun um eine vorrangig „soziale" und „bürgernahe" Komponente ergänzt.

Ausstattung mit Instrumenten

(1) EG-Säule: Neue Formen der Vergemeinschaftung. Weitgehend unbeachtet in ersten Stellungnahmen, wird auch der Amsterdamer Vertrag die Ausstattung der Europäischen Gemeinschaft und der anderen Säulen der Europäischen Union mit Steuerungs-, Regelungs- und Handlungsinstrumenten ergänzen und in einigen Bereichen auch wesentlich erweitern. Besonders bemerkenswert ist der „schrittweise Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", dem ein eigenes Kapitel im Vertrag gewidmet ist. Vier Kategorien von „Maßnahmen" (Art. A des neuen Titel), die bisher in der dritten Säule mit wenig Erfolg nach intergouvernementalen Verfahren oder außerhalb des EU-Vertrags im Schengener-Abkommen behandelt wurden, werden in die erste Säule überführt: so der Abbau der Kontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen, Visumvorschriften beim Überschreiten der Außengrenzen (Art. B des neuen Kapitels), Asylrecht und Einwanderungspolitik (Art. C des neuen Kapitels), die jede für sich erhebliche innerstaatliche Anpassungen nach sich ziehen könnten. Auch „(zur) justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitenden Bezügen, soweit sie für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sind" (Art. E des neuen Titels), „(zur) Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zu gewährleisten" wird der Rat Maßnahmen erlassen (Art. F).

Wenn auch die Verfahren (Art. G des neuen Titels) zumindest in den ersten fünf Jahren mit einigen Ausnahmen nur Einstimmigkeit im Rat und nur eine Anhörung des Parlaments vorsehen ((1) des Artikel G), auch wenn die Kommission noch fünf Jahre ihr Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilen muß ((1) und (2) des Art. G 1), und wenn auch die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes in einer noch näher zu diskutierenden Art begrenzt wird (Art. H), so ist die progressive Übernahme der klassischen Gemeinschaftsmethode mit einem zu erwartenden Gewinn an Effizienz, Effektivität, Rechtsstaatlichkeit und Beteiligungsmöglichkeit des Europäischen Parlaments insbesondere im Vergleich zu den ersten gemeinsamen Ansätzen auf diesen Politikfeldern und auch zu dem prä-Amsterdamer Zustand beträchtlich.[20] Diese positive Bewertung eines Typus der vielleicht „unvollkommenen" (oder „verschmutzten") Vergemeinschaftung wird auch dann aufrechterhalten, wenn die in ausführlichen Protokollen festgeschriebenen Ausnahme- und Sonderregeln für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark und weitere in Erklärungen formulierte Einschränkungen oder nationalstaatliche Krisenregeln in die Begutachtung einbezogen werden. In diese Rubrik der Integration in die EG-Säule fällt auch – ebenfalls kaum beachtet – die Übernahme des Abkommens über die Sozialpolitik (Art. 117 des EG-V), das nach der Zustimmung durch die neue Labour Regierung das in Maastricht mühsam erarbeitete und von der (Gemeinschafts-)Rechtsqualität wenig überzeugende Sozialprotokoll ersetzt. Eine Schwachstelle in der Vertragssystematik wird damit überwunden.

Weniger überzeugend, ja aus Sicht einiger Vertreter der Gemeinschaftsorthodoxie schädlich, ist dagegen die neue Regelung im Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen. Nach dem neuen Artikel 113 Absatz 5 des EG-V kann der Rat nur einstimmig die Gemeinschaftsverfahren auf „internationale Verhandlungen und Übereinkünfte über Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums ausdehnen" (neuer Art. 113, Absatz 5 EG-V), eine für den Amsterdamer Vertrag durchaus typische Form einer weiterer Zustimmung unterworfenen Kompetenzübertragung, die dem Art. 235 nachgebildet ist.

Bemerkenswerte Ergänzungen der EG-Regelungsmöglichkeiten ergeben sich auch durch den neuen Art. 6a des EG-V, nach dem „der Rat im Rahmen der (...) Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen (kann), um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen." Chancen und Grenzen dieser Vorschriften sind noch weiter auszuloten.

Zum Ausbau der Steuerungsinstrumente gehören neue Formen der „harten", da sanktionsversehenen, und der „weichen", eher auf Glaubwürdigkeitsdruck basierenden, Koordinierung nationaler Politiken. Zu der Kategorie des „harten" Typs gehört der in einer Resolution des Europäischen Rats in Amsterdam vereinbarte „Stabilitäts- und Wachstumspakt". Auch wenn diese zentralen und mit erheblichen Geldbußen sanktionierten Vorgaben zum Haushaltsgebahren der Mitgliedstaaten der Währungsunion bewußt nicht als formaler Bestandteil des Amsterdamer Vertrags verabschiedet wurden, so ist diese Regelsetzung sowohl funktional als auch politisch als wesentliches Element des Amsterdamer Verhandlungspakets zu verstehen. Mit diesem Beschluß haben die Staats- und Regierungschefs das Instrumentarium der EU-Organe gegenüber einem zentralen nationalen Steuerungsmittel verfeinert und verschärft. Zu der zweiten Kategorie, der „weichen" Koordinationsinstrumente, gehören die Verfahren im Bereich der Beschäftigungspolitik (Art. 4 des neuen Titels zur Beschäftigung), die ein mehrstufiges Verfahren der Begutachtung nationaler Aktivitäten und auch mit qualifizierter Mehrheit zu beschließende Empfehlungen einschließen, ohne jedoch Strafmaßnahmen bei einem Nicht-Vollzug vorzusehen. Für diese Art von Steuerungsinstrumenten ist kennzeichnend, daß die Gemeinschaft nur „Anreize von Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten", jedoch „keinerlei Harmonisierung der Rechtsvorschriften und sonstigen Regelungen der Mitgliedstaaten" beschließen kann (Art. 5 ebenda). Ob beide Verfahren im Sinne der selbstgesetzten Ziele effektiv sein werden, wird zu diskutieren sein.

(2) GASP-Säule: Verfeinerung intergouvernementaler Ansätze. Auch die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) enthalten Erweiterungen des Handlungsfeldes und Ergänzungen des Steuerungs- und Handlungsinstrumentariums. Neu eingeführt wird die „gemeinsame Strategie" (Art. J.2) in der jeweils „Zielsetzung, Dauer und die von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mittel anzugeben" ist (neuer Art. J.3) Dieses durch den Europäischen Rat zu beschließende Instrument gestattet dann die Verabschiedung von Durchführungsbeschlüssen mit qualifizierter Mehrheit (Art. J.13 (2)), jedoch wird diese Erweiterung des Handlungspotentials durch die Möglichkeit eines nationalen Vetos (ebenda) eingeschränkt. Konkreter als im Maastrichter Vertrag werden die anderen Handlungsinstrumente, die „gemeinsame Aktion" (Art. J.4) und der „gemeinsame Standpunkt" (Art. J.5) definiert und voneinander abgegrenzt. Eine weitere Zuordnung erfolgt durch die Kompetenz zum Abschluß von Übereinkünften im Namen der Europäischen Union (Art. J.14).

Ergänzt wird das Handlungsfeld der GASP um „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen" (neuer Art. J.7(2)). Bei diesen sogenannten „Petersberg-Aufgaben" „eröffnet (die Westeuropäische Union) der Union den Zugang zu

einer operativen Kapazität" (neuer Art. J.7(1)), wobei der Wert dieses Handlungsinstrumentariums näher zu diskutieren wäre. „Eine (wirkliche) Integration der WEU in die Union" bedarf weiterhin des Beschlusses des Europäischen Rats, der den Mitgliedstaaten empfiehlt, diesen „im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen" (neuer Art. J.7 (1)). Ebenfalls in sicherheitspolitischer Perspektive wird das Handlungsfeld durch einen Zusatz im neuen Art. J.3 (1) erweitert bzw. präzisiert: „der Europäische Rat bestimmt die Grundsätze und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, und (nun neue Formulierung) zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen". Dabei kann der Europäische Rat auch für die WEU Leitlinien festlegen (neuer Art.J.7(3)). Auf eine vertraglich klarere Basis wird die für die internationale Rolle der Europäischen Union bedeutsame Ausgabenpolitik gestellt. Auf der Grundlage einer dem Vertragsentwurf beigefügten „interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über Vorschriften zur Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" können „Wahlbeobachter", „EU-Sonderbeauftragte", „Konfliktverhütung/Maßnahmen zur Schaffung von Frieden und Sicherheit", „finanzielle Unterstützung für Abrüstungsmaßnahmen", „Beiträge zu internationalen Konferenzen" und „Sofortmaßnahmen" durch den EG-Haushalt finanziert werden. Der Einsatz dieser außenpolitischen Instrumente der Union soll auch durch die Arbeit einer „neuen Strategieplanungs- und Frühwarneinheit" (Erklärung) verbessert werden, die durch Lageanalysen und Präsentation von politischen Optionen die Effizienz und Effektivität der Union steigern soll; dabei wird der Vorsitz „vom Generalsekretär des Rates unterstützt, der die Aufgabe eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt" (neuer Art. J.8).

Mehr als in der EG-Säule hat die Regierungskonferenz bei der GASP das gesamte Regelwerk neu geordnet und in vielen Passagen auch revidiert. Die Vertragsarchitekten haben sich zur täglichen Praxis zusätzliche Handlungsmöglichkeiten gegeben. Der weit verbreiteten Skepsis über ihre Handlungsbereitschaft können sie demnächst mit ergänztem und differenziertem Instrumentarium gegenübertreten.

(3) Dritte Säule: polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen – eine Quasi-Vergemeinschaftung? Der Europäische Rat hat in der weiteren Säule intergouvernementaler Zusammenarbeit eine bemerkenswerte Präzisierung der Regelungs- und Handlungsinstrumente vorgenommen. Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit (neuer Art. K.2) werden vier Maßnahmenkategorien (Abschnitt 1) sowie die Förderung dieser Zusammenarbeit durch Europol (Abschnitt 2) definiert. Auch für das gemeinsame Vorgehen bei der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen werden fünf Aufgabenbündel für ein „gemeinsames Vorgehen" (neuer Art. K.3) festgelegt.

Besondere Aufmerksamkeit verdient der Katalog an Handlungs- und Regelungsinstrumenten (neuer Art. K.6 des EU-V), die neben den bekannten Formen der „gemeinsamen Positionen" (Abschnitt 2a) und der „Übereinkommen" (Abschnitt 2d) sogenannte „Quasi-Richtlinien" vorsehen, das heißt „Rahmenbeschlüsse, deren Ziel eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ist, sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den einzelstaatlichen Behörden die Wahl der Form und der Mittel" (Abschnitt 2b). Auch „andere Beschlüsse" sind verbindlich; zu deren Durchführung kann der Rat Maßnahmen mit qualifizierter

Mehrheit annehmen (Abschnitt 2c). Bei beiden Kategorien werden Formen der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs festgelegt (neuer Art. K. 7), der bisher bis auf eine Ausnahme aus der dritten Säule ausgeschlossen war. Die Distanz zwischen diesen intergouvernementalen Verfahren und den Gemeinschaftsprozeduren – insbesondere im Vergleich zum Typ der unvollkommenen Vergemeinschaftung – ist so erheblich geschrumpft. Erheblich komplizierter und sicherlich vertiefter zu diskutieren ist die „Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union", die in einem Protokoll – quasi als erste Anwendung des Verfahrens einer „engeren Zusammenarbeit" mit besonderen Ausnahme- und Opting-in-Regeln für Irland und das Vereinigte Königreich – vorgesehen ist. Das Bild, das sich aus den neuen Regeln der dritten – nun entschlackten und gestärkten – Säule ergibt, wirkt aus einer Gesamtperspektive gegenüber den Vertragsbestimmungen vor dem Amsterdamer Vertrag erheblich geschlossener und verspricht eine gesteigerte Effektivität.

Grenzziehungen: Subsidiarität und Einzelbestimmungen

Der Ausdehnung der Handlungsfelder, Instrumente und Kompetenzen haben die Regierungschefs sowohl punktuelle wie systematische Bemühungen gegenübergestellt, mit denen sie ungewollte Vergemeinschaftungen zu begrenzen anstreben. Punktuelle Transferbremsen finden sich an vielen Stellen: teilweise sind sie unmittelbar im Vertragstext integriert – so etwa durch Formulierungen, wie sie sich auch bereits im Maastrichter Vertrag an mehreren Stellen finden, die explizit ausführen: „diese Maßnahmen schließen keinerlei Harmonisierung der Rechtsvorschriften und sonstiger Regelungen der Mitgliedstaaten ein" (Art. 5 des neuen Titels zur Beschäftigung). Ein weiteres Beispiel für derartige Rückfall- und Absicherungsklauseln ist bei den „gemeinsamen Aktionen" in der GASP-Säule zu finden. Danach können Mitgliedstaaten „bei zwingender Notwendigkeit aufgrund der Entwicklung der Lage und mangels einer Entscheidung des Rats (...) Sofortmaßnahmen ergreifen" (Art. J.4(6)). Beliebt sind auch ergänzende Erklärungen für die Schlußakte, die in der Regel Vertragstexte begrenzend interpretieren (vgl. u.a. ebenda). Zu finden sind ebenfalls Ausschlüsse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (vgl. beispielsweise Art. H (2)) des neuen Titels zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts). Besonders nachhaltig wirken Protokolle, die die Anwendung bestimmter Vertragsartikel in einzelnen Mitgliedstaaten ausschließen, so insbesondere die Ausnahmeregeln für das Vereinigte Königreich in Angelegenheiten der in die erste Säule integrierten Materien der Grenzkontrolle; 13 derartige Protokolle sind festzustellen. Auch die in zwei Verfahren vorgesehene Möglichkeit eines Vetos ist als eine Notbremse zu verstehen.

Ein grundsätzlicher Ansatz zur Grenzziehung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene ist in dem ausführlichen Protokoll zu dem im Maastrichter Vertrag in Art. 3b verankerten Subsidiaritätsgrundsatz zu sehen. Dokumentiert wird in zentralen Passagen des ebenfalls mit einer Erklärung verabschiedeten mehrseitigen Textes das Spannungsverhältnis zwischen der angestrebten Bürgernähe und optimalen Problemlösungsräumen. Insgesamt ist jedoch festzuhalten: die Überlegungen, eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und der nationalen Ebene durch die abschließende Enumeration von Gemeinschaftskompetenzen vorzunehmen[21], haben keinen Niederschlag gefunden.

Institutioneller Wandel und prozedurale Differenzierung

(1) Organe und Gremien: begrenzte Anpassungen und Reformblockade. Im Trend des integrationspolitischen Langzeittrends liegen die meisten Beschlüsse bzw. auch Nicht-Entscheidungen des Amsterdamer Gipfels, soweit sie die Reformen der Institutionen und der Verfahren der EG/EU zum Ziel hatten. Ergänzt wurde die institutionelle Landkarte durch mehrere Gremien, so den Beschäftigungsausschuß mit beratender Funktion, in den jeder Mitgliedstaat und die Kommission je zwei Mitglieder entsenden (Art. 6 des neuen Titels zur Beschäftigung), durch neue Positionen, so den Generalsekretär des Rats/Hoher Vertreter für die GASP (neuer Art. J.16 und geänderter Art. 151) sowie durch zusätzliche Verwaltungseinheiten, so eine Datenschutzbehörde (neuer Art. 213 b (2)), die Strategieplanungs- und Frühwarneinheit, zu der Personal des Ratssekretariats, der Mitgliedstaaten, der Kommission und der WEU herangezogen wird (Erklärung). Auch der Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) wurden in einem Protokoll allgemeine EU-bezogene Diskussions- und Anregungsfunktionen zugeschrieben. Weitergehende Überlegungen für eine eigene Kammer für die Abgeordneten der einzelstaatlichen Parlamente[22] griffen die Vertragsarchitekten nicht auf.

Im Zentrum der Abschlußberatungen auf dem Amsterdamer Gipfel stand die Reform der Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, zu der nur ein Protokoll verabschiedet wurde, dessen Kernsätze lohnen zitiert zu werden „Mit dem Inkrafttreten der ersten Erweiterung der Union gehört der Kommission (...) jeweils ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat an, sofern zu diesem Zeitpunkt die Stimmengewichtung im Rat – sei es durch Neugewichtung oder durch Einführung einer doppelten Mehrheit – in einer für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Weise geändert worden ist; zu berücksichtigen sind dabei alle hierfür bedeutsamen Sachverhalte einschließlich der Frage eines Ausgleichs für jene Mitgliedstaaten, die die Möglichkeit aufgeben, ein zweites Mitglied der Kommission zu benennen" (Art.1 des Protokolls). Deutlich wird damit die Kontroverse zwischen „größeren" (das heißt bevölkerungsreicheren) und „kleineren" (das heißt bevölkerungsärmeren) Mitgliedstaaten; mehreren Informationen nach, gab es auch innerhalb beider Gruppierungen, so zwischen Belgien und den Niederlanden, erhebliche Konflikte über die jeweilige Stimmenzahl im Rat und damit auch über einen vertraglich dokumentierten „Machtstatus" des jeweiligen Staats. Die kleineren Staaten lehnen eine Verkleinerung der Kommission, die den Verzicht auf die Nominierung eines Kommissionsmitgliedes bedeutet hätte, ab. Die Beitrittsverhandlungen werden damit – zum Nachteil der Antragsteller – auch von diesem institutionellen Kernproblem innerhalb der Union belastet. Erst in einem weiteren Schritt, nämlich ein Jahr vor der Erweiterung über zwanzig Staaten hinaus, soll eine weitere Regierungskonferenz einberufen werden, „um die Bestimmungen der Verträge betreffend die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Organe umfassend zu überprüfen" (Art. 2 des Protokolls). Die Begrenzung der Zahl der zukünftigen Parlamentssitze auf 700 war demgegenüber unstrittig (Änderung des Art. 137 EG-V). Jedoch wird bei diesem Beschluß, der vom Europäischen Parlament selbst vorgeschlagen worden war, häufig vergessen, daß diese Höchstzahl bereits bei einer ersten Erweiterungsrunde mit drei Staaten einschließlich Polens überschritten werden wird, wenn man von der jetzigen Sitzverteilung auf die heutigen Mitgliedstaaten ausgeht. Geändert haben die Regierungschefs auch den Artikel 138 Absatz 3 EG-V, nach dem das Europäische Parlament nun aufgefordert bzw. ermächtigt wird, einen „Entwurf für allgemeine Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten (ab hier neuer Text) oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemein-

samen Grundsätzen (auszuarbeiten)". Für die Anhänger einer EU-weit verbindlichen Regelung des Wahlmodus erscheint die zusätzliche Option als eine bedauerliche Aufweichung eines Kernstückes europäischer Parlamentarisierung.

Zur Effizienzsteigerung der Kommission wird eine Stärkung des Präsidenten vorgesehen, die durch eine vorgezogene Zustimmung seitens des Europäischen Parlaments zu dem von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Präsidenten, die Mitwirkung des Präsidenten bei der Auswahl seiner Kollegen („im gegenseitigen Einvernehmen") (beide Änderungen des Art. 158 Absatz 2) sowie eine weitere Rollenhervorhebung erfolgen soll: „Die Kommission übt ihre Tätigkeit unter der politischen Führung ihres Präsidenten aus" (neuer Absatz 1 des Art. 163 des EG-V). In einer Erklärung zur Schlußakte werden weitere interne Reformen so die „optimale Aufteilung zwischen herkömmlichen Ressorts und spezifischen Aufgabenbereichen" und nicht zuletzt auch die Benennung eines „Vizepräsidenten für die Außenbeziehungen" angemahnt. Für die Rolle des Präsidenten kann insbesondere die in derselben Erklärung niedergelegte Auffassung der Regierungskonferenz von erheblicher Bedeutung sein, daß der Amtsinhaber über „ein weites Ermessen" bei der Aufgabenzuweisung innerhalb des Kollegiums auch „während" der Amtszeit zu verfügen hat. Diese Ermächtigung kann dem Präsidenten eine beträchtliche Disziplinierungsmöglichkeit gegenüber den ansonsten nicht absetzbaren Kommissionsmitgliedern geben.

Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs wurden erheblich sowohl auf neue Handlungsfelder der Gemeinschaft (siehe beispielsweise Art. H des neuen Titels) als auch zum ersten Mal auf Bestimmungen des Titel VI (das heißt die dritte Säule) (Änderung des Art. L b) des EU-V) und auf einen Artikel der Gemeinsamen Bestimmungen (Änderung des Art. L c) des EU-V) ausgeweitet. Der Ausschuß der Regionen wird organisatorisch durch die Verleihung einer Geschäftsordnungsautonomie (neuer Art. 198b Absatz 2 EG-V) und durch die Gewährung eines eigenen, organisatorischen Unterbaus gefestigt; die Felder der obligatorischen Anhörung werden erweitert, aber eine rechtliche Statusaufwertung in Richtung einer dritten Kammer erfährt er nicht. Die deutschen Länder waren insbesondere an einem Protokoll zum EG-V über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und mit einer Erklärung zu öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten und an dem Subsidiaritätsprotokoll interessiert. Dem Rechnungshof hat die Regierungskonferenz in Form einer Klagemöglichkeit zur „Wahrung (der) Rechte" (Änderung des Art. 173 Absatz 3 EG-V) eine Statusaufwertung und in Änderungen des Art. 188c eine Erweiterung und Klarstellung von Befugnissen zugeschrieben. Auch zur Sitzfrage der EG-Organe und Ausschüsse hat der Amsterdamer Rat in einem Protokoll verbindliche Entscheidungen getroffen, die insbesondere die Tagungsorte des Europäischen Parlaments in einer nicht notwendigerweise effizienten Weise festschreiben.

(2) *Verfahren: Reduktion und Ergänzung der Komplexität.* Wie in den vorangegangenen Regierungskonferenzen haben die Regierungschefs auch in Amsterdam neue Verfahren kreiert, so insbesondere die Regeln für eine „engere Zusammenarbeit", und eine erhebliche Zahl von Veränderungen einzelner Vertragsbestimmungen (gezählt wurden in einem ersten Durchgang 34) vorgenommen. Eine wirkliche Revision zur Reduktion von Komplexität und zur Steigerung der parlamentarischen Mitbestimmung ist die fast vollständige Abschaffung des in der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 eingeführten Zusammenarbeitsverfahrens, welches dem Europäischen Parlament ein suspensives Veto einräumte. Gestärkt wurde das Europäische Parlament durch die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens nach Artikel 189b auf acht neue und auf 14 alte Vertragsbestimmungen. Außerdem wurde dieses Verfahren vereinfacht und so gestaltet, daß nach der vorgesehenen Änderung des Art.

189b des EG-V das Europäische Parlament zu einem mit dem Rat in allen Phasen dieser Prozedur gleichberechtigten und gleichgewichtigen Gesetzgeber wird.

Weniger umfassend als erwartet ist die Revision der Beschlußfassungsverfahren im Rat ausgefallen. Entscheidungen mit qualifizierten Mehrheiten werden in elf neuen und in fünf alten Vertragsbestimmungen möglich sein, das heißt die Einstimmigkeitsregel bleibt in etwa 50 Materien erhalten, von denen nur einige wirklich konstitutionelle Bedeutung haben. Bis auf die Aufstellung und Anpassung des Forschungs-Rahmenprogramms (Art. 130i Absatz 1 und 2) hat sich die Regierungskonferenz nicht auf den Ausbau der Verfahrenseffizienz bei zentralen EG-Instrumenten verständigen können. Diese Unfähigkeit zur Selbstdisziplinierung kann insbesondere nach den Beitritten weiterer Staaten zur selbstverschuldeten Lähmung des Rats führen. Die Typologie der Abstimmungsverfahren im Rat wird um zwei Varianten ergänzt, die unter Effizienzgesichtspunkten kritisch zu diskutieren sind. Ein neuer Modus ist die für die GASP-Bestimmungen vorgesehene „konstruktive Enthaltung": „bei einer Stimmenthaltung kann jedes Ratsmitglied (...) eine förmliche Erklärung abgeben, (wonach) es nicht verpflichtet ist, den Beschluß durchzuführen" (neuer Art. J.13(1)). Bedeutsamer für die Union ist die zweite Variante im Abstimmungsverfahren des Rats, die nun vertraglich formulierte und leicht modifizierte Version eines nationalen Vetos nach dem Modell des Luxemburger Kompromisses. Diese Formel haben die Regierungschefs sowohl bei Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit bei der Durchführung einer „gemeinsamen Aktion" im Bereich der GASP (neuer Art. J. 13(2)) als auch bei dem Verfahren der „engeren Zusammenarbeit" (neuer Art. 5a(2) EG-V) als letzte Rückfallversicherung für einzelne Mitgliedstaaten eingebracht. Wegen ihrer prinzipiellen integrationspolitischen Bedeutung wird sie vollständig zitiert: „Erklärt ein Mitglied des Rats, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Annahme eines mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschlusses abzulehnen beabsichtigt, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Frage zur einstimmigen Beschlußfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird" (neuer Art. J.13 (2) und wortgleich neuer Art. 5a (2) EG-V).

Zu befürchten ist, daß dieses Angebot, ohne überhaupt formal von den Mitgliedstaaten beansprucht zu werden, die entsprechenden Verhandlungsprozesse bereits von Beginn an hinter den Kulissen bestimmt; oder bildlich gesprochen, ob aus der „Notbremse" ein ständiger „Schleppanker" wird. Zur Beruhigung wird auf die Notwendigkeit der Nennung der wichtigen Gründe verwiesen, die nationale Regierungen von „lächerlichen", da nicht nachvollziehbaren Vetos abhalten würden. Diesem Gruppenzwang innerhalb des Rats steht gegebenenfalls der Druck bestimmter Interessengruppen oder der öffentlichen Meinung gegenüber, der einzelne Außenminister auf ihrer Position beharren läßt. Ob in diesen Fällen eine qualifizierte Mehrheit zur Überweisung an den Europäischen Rat überhaupt zustande kommt, erscheint fraglich. Im Europäischen Rat selbst wird sich der entsprechende Regierungschef ungern als Verlierer einer bis dahin als „vital" hochgespielten nationalen Position darstellen lassen; gegebenenfalls wird man sein Einverständnis durch Konzessionen „aufkaufen" müssen.

Flexibilität: Verfahren der „engeren Zusammenarbeit"

Zu den Kernstücken des Amsterdamer Vertrags gehört sicherlich das Verfahren der „engeren Zusammenarbeit"[23]. Auch wenn es vielleicht nicht oder nur selten zur Anwendung

kommt, kann diese Variation der Flexibilisierung beträchtliche allgemeine Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union nach sich ziehen. Die Regeln sind sowohl in Generalklauseln gefaßt, die als neuer Titel in die „Gemeinsamen Bestimmungen" des EU-V, das heißt vor die „Klammer", aufgenommen werden, als auch in Art. 5 a des EG-V für die erste Säule und Art. K.12 für die dritte Säule präzisiert. Das Verfahren der „engeren Zusammenarbeit" verspricht zunächst wenig Effizienzgewinne. Die Beschlußfassung zur Einleitung unterliegt allein in der EG-Säule sechs allgemeinen und sechs teilweise ähnlichen spezifischen Bedingungen; diese können sowohl supranational durch die Kommission, die weiterhin ein Vorschlagsmonopol besitzt, als auch intergouvernemental aufgrund der Anrufung des modifizierten Luxemburger Kompromisses angemahnt werden. Diese Möglichkeit, ein nationales Veto einzulegen, verlangt eine hohe Selbstdisziplin bei den Staaten, die sich nicht an einer entsprechenden Zusammenarbeit beteiligen wollen. Die prospektiven „outs" werden sich ihre Haltung gründlich überlegen – nicht zuletzt wegen der Modalitäten eines späteren „opting in": die engere Zusammenarbeit findet zwar nur unter der Bedingung statt, daß sie „allen Mitgliedstaaten offensteht und es ihnen gestattet, sich der Zusammenarbeit jederzeit anzuschließen, sofern sie dem Grundbeschluß und (!) den in dem Rahmen bereits gefaßten Beschlüssen nachkommen" (Art. 1(g) in den gemeinsamen Bestimmungen). Das Opting-in gestaltet sich jedoch schwieriger, denn nach Art. 5a (3) EG-V muß dieser Staat dazu einen Antrag an die Kommission stellen, über den diese (!) nach Stellungnahme an den Rat innerhalb von vier Monaten entscheidet. Die Sorge der Mitgliedstaaten, die sich an der Zusammenarbeit nicht beteiligen wollen oder auch nicht dazu in der Lage sind, auf die Dauer abgekoppelt zu werden, wird die Zustimmung bzw. Tolerierung der engeren Zusammenarbeit erschweren.

Eine andere Sorge mag die „ins" betreffen. Auch wenn „die Mitgliedstaaten, die sich an der Zusammenarbeit nicht beteiligen, deren Durchführung durch die darin beteiligten Staaten nicht im Wege (stehen)" (Art. 1 (2)), sind wettbewerbsbeeinträchtigende Entwicklungen etwa in Form eines sozialen oder ökologischen „Dumpings" oder beitragsloses Profitieren von den Aktionen anderer EU-Staaten durch Trittbrettfahrerpositionen nicht auszuschließen. Die Komplexität der Verfahren und die anderen Formen vertraglicher Ausnahmeregeln – etwa der neuformulierte Artikel 100a (3-9), oder der Artikel 130 s (5), und t in der Umweltpolitik – sowie die vereinbarten Protokolle lassen den Bedarf nach derartig komplizierten Regeln zusätzlich fraglich erscheinen. Beide Parteien, sowohl die „ins" als auch die „outs", können so – gegebenenfalls unter dem wohltätigen Druck einer möglichen Androhung, diese Regeln anzuwenden – zur Nutzung der normalen Gemeinschaftsverfahren bewegt werden.

Aussetzung der Rechte eines Mitgliedstaats

Kaum beachtet wurde bisher die Einführung eines weiteren Verfahrens von potentiell erheblicher Bedeutung: „Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, einstimmig feststellen, daß eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung von (...) Grundsätzen (der Freiheit, Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit) durch einen Mitgliedstaat vorliegt" (Neuer Art. Fa (1) des EU-V). Danach „kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit bestimmte Rechte (...) einschließlich der Stimmrechte im Rat

aussetzen" (ebenda Absatz 2 und neuer Art. 236 (2)). Dieses Verfahren, das seine Bedeutung nicht zuletzt im Hinblick auf die Osterweiterung erhält, ergänzt die teilweise neu eingebrachten Grundsätze und ermöglicht der Union angemessene Sanktionen.

Gewinner und Verlierer – ein neues „institutionelles Gleichgewicht"?

Auf die beliebte Frage nach Gewinnern und Verlierern im institutionellen Viereck zwischen dem Europäischen Rat, dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament gibt es eine zunächst vielleicht paradox wirkende Antwort: jedes Organ, einschließlich auch des Europäischen Gerichtshofs, des Rechnungshofs und der beiden Ausschüsse, hat sowohl seine Handlungs- und Aktivitätsfelder ausgedehnt als auch seine Beteiligungsrechte ausgeweitet.

Mit Blick auf diese Rollenverteilung fällt zunächst, obwohl selten erwähnt, auf, daß der Europäische Rat sich selbst zunehmend zu einem zentralen Entscheidungsgremium ernannt hat. Die Regierungschefs konstitutionalisieren damit ihren bereits existierenden de facto Einfluß. Ihrem Organ schreiben sie selbst an mehreren Stellen – so bei einer möglichen Integration der WEU in die EU (Art. J.(1)) die Rolle als „permanenter Verfassungsarchitekt" zu. In den Fällen der Anwendung des nationalen Vetos („engere Zusammenarbeit" nach Art. 5a (2) und Art. K. 12(2)) sowie bei Durchführungsbeschlüssen in der GASP nach Art. J.13(2)) hat sich der Europäische Rat selbst die Aufgabe einer Appellationsinstanz oder sogar eines Schiedsgerichts gegeben. Durch seine unmittelbare Erwähnung im EG-V wird zu prüfen sein, ob das Handeln des Europäischen Rats zumindest in diesen Vertragsartikeln der Überprüfbarkeit durch den Europäischen Gerichtshof unterliegt.

Auch der Rat hat sich wesentliche Funktionen der Vertrags- (das heißt Verfassungs-) fortschreibung vorbehalten. So obliegt es ihm einstimmig, die Verfahren bei Beschlüssen „zum schrittweisen Ausbaus eines Raums der Freiheit (...)" zu ändern (Art. G (2) des neuen Titels). Ebenso kann er ebenfalls einstimmig nach dem neuen Artikel 113 (5) die Anwendung der Gemeinschaftsverfahren ausdehnen. Ob das Beharren einiger Mitgliedstaaten auf Einstimmigkeit in vielen Bereichen – insbesondere der Bundesrepublik Deutschland – deren Handlungsfähigkeit ausreichend erhalten wird, ist zu bezweifeln.

Allgemein wird das Europäische Parlament als „Gewinner" des Amsterdamer Vertrages bezeichnet. Die Abgeordneten haben nicht nur durch die sektorielle Ausdehnung und prozedurale Revision der Mitentscheidungsverfahren, sondern auch durch verbesserte Anhörungsrechte bei der Beschlußfassung über Maßnahmen zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. G des neuen Titels) und zur polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit (Art. K.11) sowie durch die (Mit-)Wahl des Kommissionspräsidenten und bei der Finanzierung von GASP-Aktivitäten (interinstitutionelle Vereinbarung) zusätzliche Beteiligungsrechte erhalten. Zwar ist bei legislativen Maßnahmen in einigen dieser Bereiche zu bedauern, daß das Parlament nur über Anhörungsrechte verfügt, da zu erwarten ist, daß seine Stellungnahmen nach diesen Verfahren nur geringe Aufmerksamkeit im Rat erfahren werden, aber nach fünf Jahren ist zumindest bei einem neuen Titel des EG-Vertrags eine einstimmig vom Rat zu treffende Revision hin zur Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens vorgesehen.

Die Kommission ist nicht nur aufgrund der Positionsstärkung ihres Präsidenten, sondern auch aufgrund der Ausweitung ihres Handlungsfelds und ihrer Mitgestaltungsrechte ebenfalls zu den „Gewinnern" des Amsterdamer Vertrags zu rechnen. Dazu gehören das nach fünf Jahren gewährte Initiativmonopol für den Raum der Freiheit (Art. G (2)) des neuen Titels) und die strategischen Möglichkeiten, in den zentralen Phasen der Initiative (Art. 5a (2)) und des „opting in" (Art. 5a (3)) das Vorgehen bei der engeren Zusammenarbeit zu steuern. Berichts-, Prüfungs-, Kontroll- und Initiativrechte bei den beschäftigungspolitischen Leitlinien und Anreizprogrammen (Art. 4 und 5 des neuen beschäftigungspolitischen Titels) sowie beim Stabilitäts- und Wachstumspakt ergänzen die Aufgabenerweiterung der Kommission.

Bilanz und Ausblick

Ausweitung der Handlungsfähigkeit und Steigerung der Komplexität

Gemessen am Maastrichter Vertrag – also im historischen Vergleich und nicht gemessen an einem optimalen Zustand der Europäischen Union oder der im Vorfeld geweckten Hoffnungen – wird der Amsterdamer Vertrag der Europäischen Union in begrenztem Umfang weitere Handlungsfelder erschließen und sie in beträchtlichem Maße mit gestärkten Handlungs-, Steuerungs- und Regelungsinstrumenten ausstatten. In einer Gesamtschau wird die Verfassungskonstruktion Europäische Union geschlossener und abgerundeter wirken. Diesem Aus- und Aufbauprozeß stehen in einem kaum noch nachvollziehbaren Maße Differenzierungen in den Verfahren mit einer breiten Palette von Sonder- und Ausnahmeregeln sowie Rückfall- und Vetomöglichkeiten gegenüber. In der Detailanalyse wird der Vertrag noch komplexer und unverständlicher.

Im Hinblick auf Effizienzsteigerungen sind insbesondere die Überführungen von Politikfeldern aus der dritten Säule in die Gemeinschaftssäule und vergemeinschaftungsähnliche Regelverbesserungen in den noch in der 3. Säule verbleibenden polizeilichen und justitiellen Maßnahmen zu nennen. Kaum Fortschritte sind bei den Abstimmungsmodalitäten des Rats festzustellen. Zu hoffen ist, daß die nun vertragsmäßige Einführung des nationalen Vetos bei der engeren Zusammenarbeit und bei Durchführungsbeschlüssen in der GASP nicht das Verhalten in anderen EG-Politikfeldern „vergiftet". Mit der erweiterten Ausstattung an Instrumenten ist auch zu erwarten, daß die Effektivität des Unionshandelns gesteigert werden kann, wobei für jeden einzelnen Bereich (etwa Beschäftigungspolitik, GASP) zu diskutieren sein wird, ob und wie die nun eingeführten Möglichkeiten die wirtschaftliche oder internationale Realität wirklich im Sinne der Unionsziele beeinflussen können.

Für eine erste Bewertung besonders problematisch ist die Diskussion um Aspekte der Legitimitätsgewinnung. Das Verfahren der Regierungskonferenz zur Erreichung von Vertragsänderungen gibt wenig Anlaß, das Vertrauen in „Legitimation durch Verfahren"[24] zu stärken. Zwar sind mehr Informationen als vor dem Maastrichter Vertrag angeboten worden, aber mit dem „end game" der Regierungschefs auf dem Amsterdamer Gipfel selbst waren – auch für viele näher Beteiligte – soviel Überraschungen verbunden, daß diese Schlußphase der Regierungskonferenz nicht als eine sinnvolle europäische Debatte zu zentralen Elementen europäischer Verfassungsgebung charakterisiert werden kann. Die Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments als einzigen Maßstab zur Verringerung

des demokratischen Defizits heranzuziehen, wird die Vielschichtigkeit von Legitimitätsgewinnung nicht gerecht. Auch in seiner bereinigten Fassung bleibt das Verfahren der Mitentscheidung nach Art. 189b eine kaum nachvollziehbare Verschränkung von Verantwortlichkeiten — typisch für derartige Zweikammersysteme. Die Transparenz des EU-Regelwerks insgesamt wird trotz der Bemühungen im Art. A (2) und in einem neuen Artikel 191a EG-V nicht verbessert; vielmehr wird die Zunahme an Komplexität im Detail den Zugang, die Möglichkeit des Nachvollzugs und damit die Zuordnung von eindeutigen politischen Verantwortlichkeiten weiter erschweren. Entscheidend für die Akzeptanz der reformierten Union wird weniger die Anwendung einzelner Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags als vielmehr die Gesamtentwicklung der Europäischen Union sein.

Erweiterungsfähig?

Mit derartigen Beschreibungen, Analysen und Bewertungen ist zu erörtern, ob die Union das sich selbst gesetzte Ziel erreicht hat, sich institutionell für die beabsichtige Aufnahme neuer Mitglieder vorzubereiten. Das Schlußkommuniqué des Amsterdamer Gipfels bejaht dies eindeutig: „Damit ist der Weg frei für die Einleitung des Erweiterungsprozesses." Jede vertiefende Untersuchung dieser Frage wird vor dem Problem stehen, mit Spekulationen, Szenarien und einer breiten Palette an Unwägbarkeiten über die Zahl und Schwierigkeiten der Beitrittsländer arbeiten zu müssen. Zentral für die Arbeitsfähigkeit wird nicht zuletzt sein, ob und mit welchem „Regime" an Einstellungen und Verhaltensmustern alte und neue Mitgliedstaaten die Möglichkeiten des EU-Vertrags mit den Amsterdamer Zusatzstücken nutzen oder eben auch blockieren.

Historische Einordnung: Vier Lesarten

Im Lichte der vier theoretischen Groborientierungen ergeben sich unterschiedliche Einordnungen der Amsterdamer Ergebnisse.
a) Anhänger „neofunktionalistischer" bzw. „neoföderalistischer" Ansätze könnten auf den erneuten Trend zur Vergemeinschaftung verweisen, bei der man das Wirken von spill-over Effekten[25] bzw. der (Hallsteinschen)Sachlogik erkennen könnte[26] – so etwa bei den binnenmarktinduzierten Ausweitungen der EG-Handlungsfelder und -Instrumente in den neuen Abschnitten zum schrittweisen Ausbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Neoföderalisten würden zusätzlich die „Parlamentarisierung" der Union als Vorstufe einer föderalen Union verstehen. Aus dieser Sicht wären die Begrenzungen, Ausnahmeregeln und Rückfallpositionen nur vorübergehende „Rückzugsgefechte" nationaler Bürokratien.
b) Gerade diese Regeln – insbesondere die nun vertraglich abgesicherte Form des nationalen Vetos – würden die Verfechter „realistischer Ansätze" als Beleg für eine Renationalisierung heranziehen; aus dieser Perspektive würden auch die Stärkung der Eingriffsrechte des Europäischen Rats, die Beharrung auf Einstimmigkeitsverfahren im Rat und die wenig weiterführenden Formulierungen bei der Verteidigungspolitik in diese Richtung weisen;
c) Vertreter des „governance-Ansatzes" in der Form eines „Pendelns um ein instabiles Gleichgewichts" würden quasi auf die Mischung beider vorgenannten Interpretationsmuster und damit auf die Gleichzeitigkeit von Vergemeinschaftungs- und von Renationalisierungstendenzen verweisen. Im Amsterdamer Vertrag selbst wären so Tendenzen sowohl in

Richtung der EU-Ebene als auch zur nationalen Ebene angelegt, die in ihrer Gesamtwirkung die Mehrdeutigkeit der EU-Entwicklung erneut verstärken.
d) Die Gleichzeitigkeit von mehreren Entwicklungstendenzen kann aber auch als typische Dynamik eines „Fusionsprozesses" gewertet werden, bei dem die Mitgliedstaaten den Amsterdamer Vertrag erneut nutzen, um gemeinsame Probleme – diesmal insbesondere im Bereich der früheren dritten Säule – gemeinsam anzugehen und sich dabei der EU-Organe bedienen, ohne dabei darauf zu verzichten, ihre eigenen Beteiligungsrechte zu stärken und gemeinsam Rückfall- und Ausnahmepositionen festzulegen. Gerade die Verschachtelungen des Handelns aller EU-Organe bei ihrer gleichzeitigen Stärkung bestätigen eine derartige Analyse. Angesichts der Ausdehnung der Handlungsfelder und der verbesserten Ausstattung mit Instrumenten ist von einer weiteren Wachstumsphase in einem zieloffenen Prozeß zu sprechen, dessen Entwicklungskorridor in der Umsetzung und Anwendung des Amsterdamer Vertrags ausgelotet werden muß.

Zur Zukunft des Amsterdamer Vertrags

Die Ratifizierung des Amsterdamer Vertrags wird sich nicht primär mit den hier diskutierten Vor- und Nachteilen beschäftigen; sie wird vielmehr von der Auseinandersetzung über die 3. Stufe der Währungsunion und die Osterweiterung bestimmt und gegebenenfalls ein „Opfer" dieser Debatten werden. Erst aus einer Gesamt-„Vision" der institutionell angepaßten, um die Währungsunion vertieften und um zusätzliche Mitglieder erweiterten Union ergibt sich eine wirklich sinnhafter Diskurs. Mit dieser Verknüpfung verschiedener Elemente des „Europa 2000" ist auch zu prüfen, ob und wie aus den unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten bei diesen Kernpunkten der europäischen Tagesordnung ein tragfähiges Verhandlungspaket gestaltet werden kann, das dann auch einen ausreichenden Legitimationsbonus erhält. Für die ‚Zauberformel' erfolgreicher Integrationsstrategien „VVL" (= Vision, Verhandlungspaket und Legitimität) fehlen auch noch nach dem Amsterdamer Vertrag wesentliche Bausteine.

Angesichts dieser Unwägbarkeiten, aber auch infolge der selbstgesetzten Zwänge bei den Anpassungen im Abstimmungsverfahren und bei der Sitzzahl des Europäischen Parlaments ist eine weitere Regierungskonferenz vor den gesetzten Terminen der – wahrscheinlich in unmittelbaren Zusammenhang mit den – Beitrittsverhandlungen zu erwarten oder zumindest zu befürworten. Sinnvoll wäre im Sinne einer periodischen Verfassungsüberprüfung eine erneutes Durchgehen wesentlicher Bestimmungen.

Anmerkungen

* Ich danke Herrn Thorsten Müller für vielfältige Zuarbeit.

1. Vgl. zur Debatte im Vorfeld Geoffrey Edwards und Alfred Pijpers (Hrsg.), The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond, London 1997; Claus Giering, Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: integration 2 (1997), S. 72–83; Rudolf Hrbek (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anläßlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997; Mathias Jopp und Otto Schmuck (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Analysen, Positionen, Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997, Bonn 1996; Andreas Maurer und Mathias Jopp, Das Europäische Parlament – Demokratietheoretische Überlegungen zu Reformoptionen der Regierungskonferenz

New Labour – New Europe?
Chancen für eine stärkere und demokratischere EU

John Pinder

Die frühere konservative Regierung Großbritanniens war dagegen, Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, das Mitentscheidungsverfahren oder die Rolle des Europäischen Parlaments in bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auszudehnen. Sie war gleichfalls dagegen, das Sozialprotokoll, Bestimmungen zur Beschäftigungspolitik sowie Rechte bezüglich der Nichtdiskriminierung in den EG-Vertrag zu überführen.[1] In den abschließenden Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag am 17. und 18. Juni akzeptierte der neue Labour Premierminister jeden dieser Punkte. Allerdings bestand er darauf, das Vetorecht in bezug auf die innere und äußere Sicherheit wie auch hinsichtlich der engeren Zusammenarbeit beizubehalten. Mit Blick auf die gemeinsame Währung hat die Labour-Regierung zudem die gleiche formale Position beibehalten wie ihre konservative Vorgängerin, und die Minister betrachten es weiterhin als zweckmäßig, vor einem föderalen „Superstaat" zu warnen. Wie bedeutsam sind nun die Unterschiede zwischen der alten und der neuen Regierung? Sind die Veränderungen – bildlich gesprochen – nur ein paar Schwalben, die noch keinen Sommer machen? Oder wird New Labour dazu beitragen, jenes Europa zu bauen, das die deutsche Politik seit so vielen Jahren angestrebt hat? Oder wird die neue Regierung diesem Europa zumindest ein gutes Stück entgegenkommen?

Mitgliedschaft und Souveränität

Die Konservativen sind nicht die einzige Partei, die durch interne Konflikte über die Frage der Mitgliedschaft tief gespalten wurde. Die Differenzen innerhalb der Labour Party waren ebenso stark, als sie in den siebziger und Anfang der achtziger Jahre eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft ablehnte, und viele der Labour-Europäer die Partei verließen, um die Social Democratic Party zu gründen und sich später mit den eher föderalistischen Liberaldemokraten zusammenzuschließen. Dennoch haben Neil Kinnock, der 1983 Labour-Führer wurde, danach John Smith und nun Tony Blair die Partei den langen Weg weg von ihrer anti-europäischen Haltung geführt. Eine Umfrage unter Labour-Abgeordneten vom Winter 1994/95 zeigte, daß 15 Prozent von denen, die 1983 oder früher in das Unterhaus eingezogen waren, noch immer der Ansicht waren, daß sich das Vereinigte Königreich aus der Union zurückziehen solle.[2] Doch, wie Blair es formuliert, „neigen die Anti-Europäer dazu, älter und weniger einflußreich zu werden". „Besuchen Sie einen Jugendparteitag von Labour und greifen Sie Europa an" fügte er hinzu, „und sie würden Sie mit blankem Unverständnis anschauen".[3] Nach der Umfrage war keiner der Schattenminister oder von den nach den Wahlen von 1987 in das Parlament eingezogenen Abgeordneten für einen Rückzug; und eine Umfrage unter den Labour-Abgeordneten des neuen Parlaments zeigte das gleiche Ergebnis.[4] In New Labour wird es keinen Konflikt mehr über die Frage eines Rückzugs geben. Vielmehr wird in den europapolitischen Stellungnahmen der Partei wie auch in den Reden von Parteiführern eine starke Unterstützung für die Europäische Union zum Ausdruck gebracht.[5]

Hand in Hand mit der nachlassenden Befürwortung eines Rückzugs, verblaßt auch die – früher bei Labours Euroskeptikern populäre – Idee, die Europäische Union solle durch ein

„Europäisches Commonwealth souveräner Staaten" ersetzt werden. 24 Prozent jener Labour-Abgeordneten, die vor 1987 in das Parlament eingezogen waren, sprachen sich für diesen Vorschlag aus, was hingegen nur noch auf vier Prozent der Labour-Abgeodneten zutrifft, die 1987 und 1992 einzogen,[6] und anscheinend nur noch für einen Abgeordneten der im Mai 1991 erstmals gewählten 172 Labour-MPs gilt. Während ungefähr ein Viertel der „älteren Generation" (die selbst nur noch ein Viertel der Labour-Abgeordneten stellt) der Meinung war, daß „ein ‚pooling' von Souveränität nicht möglich" sei, waren nur 7 Prozent der „mittleren Generation" von 1987 bis 1992 dieser Meinung; 60 Prozent der aktuellen Labour-Abgeordneten sprechen sich für eine Ausweitung der Befugnisse der Europäischen Union aus.[7] Angesichts dieser Einstellungen zur Frage der Souveränität und zu den Befugnissen der Europäischen Union, mag die durch den Begriff „föderal" hervorgerufene Abneigung – sowohl bei Labour als auch bei konservativen Politikern – für Deutsche nur schwer verständlich sein. Eine detailliertere Analyse der Ansichten, Meinungen wie auch der Politik von New Labour hinsichtlich der Zuständigkeiten und Institutionen der Europäischen Union mag hier hilfreich sein.

Institutionen

Anläßlich des Parteitags im Oktober 1995, erarbeitete Labour ein Positionspapier zur Regierungskonferenz, das vom Parteitag einstimmig angenommen wurde. Zu der Gruppe, die dieses Papier entworfen hatte, gehörten führende Parteifunktionäre sowie führende Abgeordnete und andere Experten für EU-Fragen, und die Positionen der neuen Regierung in den Verhandlungen über den Amsterdamer Vertrag stimmten recht genau mit jenen dieses Papiers überein. Während die Einstimmigkeit bei Vertragsänderungen, im Bereich Steuern, bei Grenzkontrollen und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beibehalten werden sollte, wurde in dem Papier vorgeschlagen, die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit auf Bereiche wie Sozial-, Umwelt-, Industrie- und Regionalpolitik auszuweiten.[8] In Amsterdam war Blair – wie es scheint – bereit (offensichtlich eher als Bundeskanzler Kohl), Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in diesen Bereichen zu akzeptieren, jedoch mit Ausnahme der Sozialpolitik, was vielleicht erstaunen mag angesichts der starken Unterstützung Labours für das Sozialprotokoll. Allerdings hat New Labour in jüngster Zeit große Anstrengungen unternommen, um sich der Unterstützung der britischen Wirtschaft zu versichern. Blair unterstrich anläßlich der Präsentation der Ergebnisse des Europäischen Rates von Amsterdam vor dem Unterhaus die Befürchtung, daß „eine Ausweitung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit auf das Kapitel über die Sozialpolitik" britischen Unternehmen schaden könne.[9] In dem Positionspapier wurde zudem die Öffentlichkeit der Legislativverfahren im Rat gefordert, und Robin Cook versprach wenige Wochen vor seiner Ernennung zum Außenminister, daß „Labour hart gegen Geheimniskrämerei vorgehen werde"[10]. Es bleibt zu hoffen, daß er zu seinem Wort stehen wird, wenn der Rat seine Entscheidungen über die relevanten Grundsätze und Verfahren trifft.

Labour befürwortet eine starke Rolle des Europäischen Parlaments. In der oben genannten Umfrage von 1994/95 antworteten auf die Frage „sollte der Rat die höchste Instanz (der Europäischen Union) sein?" nicht weniger als 68 Prozent der Labour-Abgeordneten – darunter auch die „ältere Generation" – mit Nein. Das Positionspapier von 1995 griff mit seinem Vorschlag, die Legislativverfahren auf drei, nämlich die Mitentscheidung, Konsultation und Zustimmung, zu reduzieren, dem Amsterdamer Vertrag vor. In einer Reihe mit der

deutschen Politik wurde in dem Papier die Mitentscheidung für alle Fälle vorgeschlagen, in denen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat angewendet werden. Es ging sogar weiter als der Amsterdamer Vertrag, da das Parlament das Recht erhalten sollte, den Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu nominieren, seine Kontroll- und Mitentscheidungsrechte bei obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben auszunutzen, und die Kommission zu verpflichten, Gesetzesvorschläge zu unterbreiten.[11] Auch wenn Blair nicht auf die Durchsetzung all dieser Reformen drängte, so stand er doch keinesfalls einer Vertragsänderung mit dem Ziel einer signifikanten Verbesserung der Rechte des Parlaments im Wege. In dem Positionspapier wurde zudem vorgeschlagen, daß der Präsident über die Zuweisung der Portefeuilles in der Kommission entscheiden solle, wie es schließlich auch in der entsprechenden Erklärung im Anhang des Amsterdamer Vertrags festgehalten worden ist. Mit seiner Entscheidung vom 16. Juli, das Verhältniswahlrecht für Europawahlen im Vereinigten Königreich anzuwenden, ebnete das Kabinett seinerseits den Weg dafür, daß die Europawahlen 1999 im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen durchgeführt werden können, was im Einklang mit dem neuen Artikel 138, Absatz 3 EG-Vertrag, steht. Hinsichtlich der Gemeinschaftsinstitutionen jedoch blieb der Amsterdamer Vertrag in den Grenzen der Vorschläge von Labour. Vorausgesetzt, die Regierung bleibt weiterhin auf einem pro-europäischen Kurs, sollte sie bereit sein, auf der nächsten Reformkonferenz weitere institutionelle Reformen zu akzeptieren – zumindest was die Gemeinschaftsinstitutionen betrifft – wie sie von Deutschland seit vielen Jahren verlangt werden.

Soziales, Beschäftigung und Umwelt

Innerhalb der Labour Partei gibt es eine überwältigende Unterstützung für den Verzicht auf das Opt-out im Bereich der Sozialpolitik und für die Überführung des Sozialprotokolls in der Vertrag. Die Partei befürwortet außerdem die Rechte auf Nichtdiskriminierung, die nun durch die Artikel 6a und 119 EG-Vertrag garantiert sind. Allerdings hat die Parteiführung – im Einklang mit der neuen Rücksichtnahme auf die Meinungen und Interessen der Arbeitgeber – ihre Absicht angekündigt, alle Vorschläge im Bereich der Sozialgesetzgebung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit zu prüfen.[12]

Ähnliche Überlegungen liegen dem Ansatz der Regierung mit Blick auf die EU-Beschäftigungspolitik zugrunde. Die Regierung wird sich Maßnahmen widersetzen, die zu einer Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen könnten. Sowohl Blair als auch Cook haben ihre Prioritäten zur Förderung von Beschäftigung und Wohlstand in Europa dargelegt.[13] Die britische Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1998 wird sich um die Vollendung des Binnenmarktes bemühen, mit einer besonderen Schwerpunktsetzung in den Bereichen Telekommunikation, Luftfahrt, Energie, Finanzdienstleistungen und Biotechnologie: dies sind Felder, auf denen britische Unternehmen wettbewerbsfähig sind, auf denen jedoch die Binnenmarktgesetzgebung aufgrund strenger Regulierungen in anderen Mitgliedstaaten bisher blockiert wurde. Das Vereinigte Königreich wird Reformen im Bereich der Agrarpolitik unterstützen, mit dem Ziel, Haushaltsausgaben auf andere Sektoren wie Forschung, Industrie- und Regionalpolitik, die von größerer Bedeutung für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum sind, umzulenken. Insbesondere Cook hat die Vorschläge der Partei für einen European Recovery Fund unterstrichen, der Kapital für Investitionen im Bereich der Infrastruktur und Ausbildung zur Verfügung stellen würde. In Rezessionsphasen sind diese bei-

den Bereiche defizitär, in Wachstumsphasen bilden sie hingegen Überschüsse; somit könnte im Rahmen des gesamten Wirtschaftskreislaufes ein Gleichgewicht sichergestellt werden.[14]

Während sie den neuen Titel zur Beschäftigung unterstützt, lag der Schwerpunkt der Regierungspolitik bisher auf der Förderung „flexibler Arbeitsmärkte und der Aus- und Weiterbildung"[15] und insbesondere auf dem – von ihr selbst als „Mission" verstandenen – Versuch, die kontinentalen Partner zu überzeugen, deren Arbeitsmärkte flexibler zu gestalten. Finanzminister Gordon Brown hat dies in der Tat als eine Bedingung für eine erfolgreiche gemeinsame Währung bezeichnet, als ein notwendiges Mittel zur Angleichung der Wirtschaften der Mitgliedstaaten.[16] In Amsterdam schloß sich Blair Kohl an, und widersetzte sich EU-Ausgaben zur Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere durch die Begrenzung von Anreizen im Rahmen des Beschäftigungskapitels auf Pilotprojekte und den Austausch von Informationen sowie durch die in der entsprechenden Erklärung zum Amsterdamer Vertrag sichergestellte Zurückhaltung bei der Finanzierung dieser Maßnahmen. Doch während es zweifelsohne richtig war, daß Blair sich Kohl in bezug auf die notwendige Haushaltsdisziplin anschloß, braucht Premierminister Jospin ebenfalls Unterstützung für seine politische Forderung nach Gemeinschaftsaktionen, die über die Schaffung flexibler Märkte und die Gewährleistung solider Finanzen hinausgehen. Projekte wie der vorgeschlagene European Recovery Fund würden ihm hierbei helfen, wie auch eine stärkere Unterstützung durch die Gemeinschaft für Ausbildung und für die Transeuropäischen Netze, was nicht nur von den französischen Sozialisten begrüßt werden würde, sondern auch in den Reihen der Labour-Abgeordneten auf Zustimmung stoßen würde.[17] Während Haushaltszwänge eine unmittelbare Antwort auf Jospins politische Bedürfnisse ausschließen mögen, könnte sich die britische Regierung während ihrer Präsidentschaft für einige der Vorschläge aus dem Positionspapier im Zusammenhang mit der finanziellen Vorausschau für die Jahre 2000–2006 verstärkt einsetzen.

Ebenfalls beliebt unter den Labour-Abgeordneten des vorangegangenen Parlaments war die Harmonisierung von Steuern im Umweltbereich; 58 Prozent der Schattenminister sprachen sich dafür, und nur 21 Prozent dagegen aus.[18] Auch wenn dies nicht unbedingt vereinbar sein mag mit der neuen Allianz zwischen Blair und den Arbeitgebern, so würde eine umweltfreundlichere Europapolitik Labour generell sehr wohl zugute kommen. In dem Labour-Positionspapier wurde vorgeschlagen, die Europäische Union solle eine europäische Umweltcharta schaffen und eine umfassende Strategie entwickeln, „um der ökologischen Bedrohung unseres Planeten zu begegnen"[19].

Wirtschafts- und Währungsunion

Brown, der bereits unter Beweis gestellt hat, daß er ein starker Finanzminister sein wird, ist bekannt als Befürworter des Projekts der Europäischen Währungsunion. Die Gewährung der (de facto-) Unabhängigkeit der Bank von England war ein positiver Schritt in diese Richtung. Seiner Rede am 17. Juli im Royal Institute of International Affairs lag ganz offensichtlich das Motiv zugrunde, eine ernsthafte Debatte zu beginnen, um die britische öffentliche Meinung auf die Aussicht eines Tauschs des Pfundes für den Euro vorzubereiten, und er erklärte, daß die Regierung „ihren vollen Beitrag zur Förderung eines dynamischen und anpassungsfähigen Europa leisten sollte, von dem (...) der Erfolg der Europäischen Währungsunion abhängt". Er war jedoch darauf bedacht, sich strikt an die Linie der Regie-

rung zu halten, indem er nämlich sagte, daß – während eine Teilnahme in der ersten Runde im Januar 1999 „nicht ausgeschlossen" sei – weiterhin „gewaltige Hindernisse" bestünden.[20] Er nannte eine Reihe von Punkten, die näher untersucht werden müßten, so etwa die Frage nach der Kompatibilität britischer und kontinentaler Wirtschaftskreisläufe, und die Notwendigkeit, genügend Flexibilität sicherzustellen, um auf wirtschaftliche Schocks angemessen reagieren zu können. Zwei für die Regierung wichtige Probleme erwähnte Cook jedoch nicht: zum einen die Notwendigkeit, die erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen für die Währungsunion zu erlassen und zum anderen die angemessene Vorbereitung der Öffentlichkeit, um das angekündigte Referendum zu gewinnen, wenn die politische Agenda bereits mit Dingen überfrachtet ist, die aus Wahlversprechen herrühren. Obwohl Cook mit Blick auf die Währungsunion eher skeptisch war, ist er sogar so weit gegangen zu sagen, daß es für das Vereinigte Königreich sehr schwer werden würde, außerhalb einer erfolgreichen gemeinsamen Währung – etwa über das Jahr 2002 hinaus – zu stehen. Auch wenn er dieser Logik folgt, und auch die Notwendigkeit, auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber einzugehen, anerkennt, ist er doch – eher als Brown – dem linken Flügel der Partei zuzuordnen und könnte somit ein größeres Gewicht auf die deflationären Effekte der Maastricht-Kriterien legen. Während sich Geoffrey Howe als Außenminister und Nigel Lawson als Finanzminister zusammenschlossen, um Margaret Thatcher zur Teilnahme am Wechselkursmechanismus zu bewegen, ist eine ähnliche Verbindung zwischen Brown und Cook eher unwahrscheinlich.

Blairs Entscheidung wird ausschlaggebend sein. Während er zweifelsohne die gemeinsame Währung als ein Element seines Modernisierungsprojekts betrachtet, welches eine Führungsrolle für das Vereinigte Königreich in der Europäischen Union einschließt, muß er doch die öffentliche Meinung berücksichtigen, vor allem mit Blick auf ein Referendum. Nach einer Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 1996 sind nur 30 Prozent der Briten für die gemeinsame Währung, noch weniger als die 39 Prozent Befürworter in Deutschland.[21] Die Briten waren einem ständigen Hagel von feindseliger Propaganda in den meisten ihrer Zeitungen ausgesetzt, wogegen die vorherige Regierung jedoch nichts unternahm; und Blair muß damit rechnen, daß eine Entscheidung zur Übernahme des Euro seine wohlwollende Behandlung durch den Großteil der Presse beenden und deren anti-europäischen und anti-Labour-Kampagnen wiederaufleben lassen könnte. Andererseits fordert der Verband der britischen Industrie eine Teilnahme des Vereinigten Königreichs – wenn auch nicht bereits 1999 –, und der Gewerkschaftsbund hat eine Teilnahme in der ersten Runde befürwortet.[22] Es besteht kein Zweifel, daß Blair im Unterhaus eine große Mehrheit hinter sich haben würde,[23] und – äußerst wichtig für ihn – ist die Währungsunion zudem jenes Thema, welches die Konservative Partei sehr wahrscheinlich spalten wird, und das deren „Europäer" veranlassen wird, sich entweder aus der Politik zurückzuziehen, oder sich den Liberaldemokraten anzuschließen, oder – falls das Verhältniswahlrecht auch für die Wahlen im Vereinigten Königreich eingeführt werden sollte – eine neue Mitte-Rechts-Partei zu gründen. Es scheint für Blair von großem Interesse zu sein, alles zu tun, um die öffentliche Meinung „umzudrehen". Da der Anteil der energischen Gegner einer britischen Teilnahme am Euro von 33 Prozent im August 1996 auf 19 Prozent im Juli 1997 gefallen ist, und zudem 71 Prozent angeben, sie seien entweder dafür oder könnten überzeugt werden, die Teilnahme am Euro zu unterstützen,[24] sollte es für die Regierung, im Verein mit der Wirtschaft und den Gewerkschaften, nicht unmöglich sein, die Bevölkerung zu bewegen, mit Ja zu stimmen.

Für die Regierung würde der Abgeordnete Peter Mandelson, der – als ehemaliger Stellvertretender Vorsitzender der Europäischen Bewegung und jetziger Minister im Kabinettsamt

– als Medien-Koordinator in der Kampagne, die zum erdrutschartigen Wahlsieg Labours führte, außerordentliche Fähigkeiten unter Beweis stellte, für diese Überzeugungsaufgabe sicherlich ein starkes europäisches Engagement mitbringen. Somit scheint eine britische Teilnahme recht wahrscheinlich. Allerdings wird es hierzu wohl eher in einer zweiten, denn in der ersten Runde kommen, obwohl die Phase der Zurückhaltung recht kurz sein könnte und eine eindeutige Absichtserklärung noch vor Ende 1998 nicht ausgeschlossen ist.

Erweiterung und Sicherheit

Die Erweiterung stellt eine Priorität für die Labour-Regierung dar. Cook sah einen „fliegenden Start der Verhandlungen" während der britischen Präsidentschaft voraus.[25] Dies allerdings nicht – wie wir gesehen haben – weil New Labour (wie es zuweilen die Konservativen taten) hofft, daß die Europäische Union in der Folge geschwächt werden könnte. Jedoch sind die Probleme hinsichtlich der Landwirtschaft und des Haushaltes erkannt worden, und die Regierung fordert – in Übereinstimmung mit ihrer konservativen Haushaltspolitik – eine Reduzierung des aktuellen Kriteriums von 90 Prozent des durchschnittlichen EU-Bruttosozialprodukts, das Mitgliedstaaten zum Erhalt von Hilfen aus dem Kohäsionsfonds berechtigt.[26]

Die Erweiterung wird das Vereinigte Königreich wohl kaum mit besonderen Problemen im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Migration konfrontieren. Allerdings beharrte die Labour-Regierung wie ihre Vorgängerin auf der Beibehaltung des Vetorechts bezüglich Entscheidungen über britische Grenzkontrollen. Dieses Problem ist keines des parteiinternen Managements. Die Mehrheit der Labour-Abgeordneten im letzten Parlament, einschließlich der Mehrheit der Schattenminister, waren der Meinung, das Vereinigte Königreich solle sich an der „Aufhebung der Grenzkontrollen, wie sie im Schengener Übereinkommen aufgeführt sind"[27] beteiligen, und die neuen Abgeordneten werden in dieser Hinsicht vermutlich noch liberaler sein. Wiederum ist die öffentliche Meinung für Blair das Problem, wie auch die Gefahr, daß die Presse zu ihrer beherrschenden Unterstützung der Konservativen zurückkehren könnte. Dies war zweifelsohne ein Motiv für das lange Beharren Labours auf einer Beibehaltung des Vetorechts in Fragen der Sicherheit, sowohl im Innern wie nach außen, wie auch für den nationalistischen Ton, in dem Blair in seiner Stellungnahme vor dem Unterhaus das Opt-out präsentierte, mit dem sichergestellt sei, daß „die Einwanderungs-, Asyl- und Visapolitik im Vereinigten Königreich, und nicht in Brüssel" gemacht werde.[28] Jedoch enthielt er sich des Versuches, die übrigen Mitgliedstaaten an einer Überführung des Schengener Übereinkommens in den Gemeinschaftspfeiler zu hindern. Mit diesem Opt-out, das in einem Protokoll ausdrücklich festgehalten wurde, wurde die Überführung des Einstimmigkeitsprinzips für Vorhaben im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit in der Tat auf jene Materien, die im dritten Pfeiler verblieben sind, sowie auf den ersten Pfeiler begrenzt, wo es wohl kaum von großer Bedeutung sein wird, zumal es für die Bestimmungen über die Währungsunion keine Anwendung findet.

Auch die Betonung des Vetorechts in bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik war nicht erforderlich, um die Labour-Hinterbänkler bei Laune zu halten. Eine Mehrheit von ihnen im vorherigen Parlament war der Ansicht, daß das Vereinigte Königreich qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nicht blockieren solle,[29] und die neuen Abgeordneten scheinen auch in diesem Fall noch

Anmerkungen

1. Bericht der Reflexionsgruppe, Brüssel, 5. Dezember 1995, Paragraphen 36, 39, 60, 100, 164. In den meisten Fällen war allein der Vertreter der konservativen Regierung gegen diese Vorschläge.
2. David Baker, Andrew Gamble, Steve Ludlam, David Seawright, A ‚rosy' map of Europe? Labour Parliamentarians and European Integration, Paper presented to the annual conference of the Political Studies Association in Glasgow, April 1995, Tabelle 7.
3. Tony Blair, Britain in Europe, Rede im Royal Institute of International Affairs am 5. April 1995 in London.
4. Baker u.a., a.a.O., Tabellen 1 und 7; Umfrage im Auftrag des Observer, in: „Europe Left", Sommer 1997, S. 15.
5. The future of the European Union: Report on Labour's position in preparation for the Intergovernmental Conference 1996, Annahme durch den Parteitag im Oktober 1995, London: Labour Party 1995.
6. Baker u.a., a.a.O., Tabellen 1 und 7.
7. Ebenda; Europe Left, S. 15.
8. The future of the European Union, a.a.O., S. 11.
9. House of Commons, Parliamentary Debates, 18. Juni 1997, col. 313.
10. Robin Cook, Rede im Centre for European Reform am 5. Februar 1997.
11. The future of the European Union, a.a.O., S. 12.
12. Robin Cook, Labour's Business Plan for Europe, Rede vor dem European Movement Business Forum in London am 25. März 1997.
13. Tony Blair, A New Role for Britain in the World, Vortrag in Bridgewater Hall, Manchester am 21. April 1997; Cook, Labour's Business Plan, a.a.O.
14. The Future of the European Union, a.a.O., S. 3.
15. House of Commons, a.a.O., col. 314.
16. Gordon Brown, Rede im Royal Institute of International Affairs am 17. Juli 1997 in London.
17. Vgl. beispielsweise Baker u.a., a.a.O.; Tabelle 4 zeigt, daß die EU-Strategien in den Bereichen Infrastruktur und Ausbildung von 88 bzw. 77 Prozent der Labour-Abgeordneten befürworten wurden.
18. Ebenda.
19. The future of the European Union, a.a.O., S. 5.
20. Brown, a.a.O.
21. Europäische Kommission, Eurobarometer 46, Autumn 1996, Brüssel, Mai 1997, S. B36, 37.
22. Confederation of British Industry survey, in: Financial Times vom 23. Juli 1997; John Monks (Generalsekretar des Gewerkschaftsbundes), The Political Economy of EMU, Rede im Rahmen einer Konferenz des Federal Trust am 19. November 1996 in London.
23. Obwohl etwa 60 Labour-Abgeordnete weitere Schritte des Königreichs in Richtung einer gemeinsamen Währung ablehnen (Europe Left, S. 15), würde Blair – mit der sicheren Unterstützung durch die Liberaldemokraten – eine Mehrheit von ca. 150 Stimmen hinter sich haben, auch für den unwahrscheinlichen Fall, daß alle Zweifler in Reihen der Labour-Abgeordneten dagegen stimmen würden.
24. Mori-Umfrage vom August 1996 und Gallup-Umfrage vom Juli 1997 (Europäische Bewegung London).
25. Cook, Labour's Business Plan, a.a.O.
26. Financial Times vom 17. Juli 1997.
27. Baker u.a., a.a.O., Tabelle 5.
28. House of Commons, a.a.O., col. 313.
29. Baker u.a., a.a.O., Tabelle 5.
30. The future of the European Union, a.a.O., S. 15.

Übersetzung aus dem Englischen von Sven Arnswald

Die Europäischen Regionen in der Verfassung der EG

Peter-Christian Müller-Graff

Die Europäischen Regionen in der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft[1] – diese Frage deutet auf einen weißen Fleck in der gegenwärtigen Verfassungslandschaft der Europäischen Gemeinschaft und weist zugleich auf ein bedenkenswertes verfassungsrechtspolitisches Thema für die Europäische Gemeinschaft, wobei der Amsterdamer Entwurf zwar keine grundlegenden Neuerungen, aber doch ein neues Element beiträgt. Im EG-Primärrecht ist die Rolle Europäischer Regionen, also institutionalisierter Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von substaatlichen Gebietskörperschaften in der Europäischen Gemeinschaft, bislang nicht ausgekundschaftet. Zugleich wird damit ein mögliches Thema der Änderung des EG-Vertrages aufgeworfen, weil der Text des EG-Vertrages (EGV) zwar „Regionen", „regionale Gebietskörperschaften" und „Wirtschaftsgebiete" kennt (im folgenden abgekürzt: Regionen oder innerstaatliche Regionen), nicht aber speziell grenzüberschreitend zusammenwirkende Regionen (im folgenden abgekürzt: Europäische Regionen oder Euregionen). Letzteren gilt das Augenmerk dieses Beitrags. Nachfolgend ist daher zunächst nach dem Regelungsbefund im EGV im einzelnen zu fragen, ehe sodann EG-verfassungspolitischen Fragen der Europäischen Regionen nachzugehen sein wird.

Regelungsbefund im EG-Vertrag

Fragt man daher zuallerst nach dem Regelungsbefund im EGV, so ist zwischen den innerstaatlichen Regionen und den Europäischen Regionen zu unterscheiden. In beiderlei Hinsicht war die früher EWG-Vertrag (EWGV) genannte und vom EU-Vertrag (EUV) in EGV umgetaufte Vertragsverfassung nahezu blind, wurde indes vom EUV hinsichtlich der innerstaatlichen Regionen sehend gemacht. Der Amsterdamer Entwurf erwähnt nun erstmals die grenzüberschreitende Kooperation ausdrücklich.

Regionen

Befund vor dem EUV

Allerdings erschienen Regionen schon vor der Novellierung durch den EUV im terminologischen Gewand von Gebieten oder Wirtschaftsgebieten als Förderungsziel von – der gemeinschaftlichen Legitimation unter bestimmten Voraussetzungen zugänglichen – staatlichen Beihilfen (Art. 92 Abs. 2 lit.c und Abs. 3 lit.a und c EWGV); sowie in der sprachlichen Gestalt von Regionen oder benachteiligten Gebieten als Förderungsziel der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik (Art. 130a EWGV) und speziell als Aufgabenbereich des Europäischen Regionalfonds (Art.130c EWGV). Den Regionen kam insoweit im Primärrecht eine Objektstellung gemeinschaftlicher Politiken zu.

Befund seit dem EUV

Demgegenüber hat die Novellierung durch den EUV mit der Schaffung eines „Ausschusses der Regionen" in Art.198a EGV den Regionen ansatzweise eine primärrechtlich verankerte Subjektstellung im Rahmen der gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren beigesellt.

Status: Was den subjektrechtlichen Status der Regionen in der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft angeht, so manifestiert sich dieser in der Teilhabe der Regionen an der primärrechtlichen Rolle des Regionalausschusses. Diese Rolle ist – parallel zu derjenigen des Wirtschafts- und Sozialausschusses – nicht die eines Organs der Gemeinschaft, sondern lediglich die eines im Entscheidungs- und Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft beratenden Nebenorgans (vgl. Art. 198c EGV). Die Beratungsbeteiligung des Ausschusses gliedert sich in Anhörungsfälle und in die Stellungnahme auf Grund Selbstbefassung. Die Anhörung ist entweder obligatorisch oder fakultativ. Ist sie obligatorisch, so bildet die ordnungsgemäße Anhörung eine Voraussetzung der Rechtmäßigkeit des jeweiligen Rechtsaktes der Gemeinschaft. Ansonsten könnte die Chance zur Einflußnahme des Regionalausschusses auf das Beschlußverfahren sanktionslos vereitelt werden. Allerdings ist diese Chance sachgegenständlich ohnehin sehr beschränkt. Nach Art. 198c EGV ist der Ausschuß vom Rat oder von der Kommission in den vom EG-Vertrag vorgesehen Fällen zu hören, nämlich zur Kohäsionspolitik, zur Gesamtregelung der Strukturfonds und zu Durchführungsbeschlüssen hinsichtlich des Regionalfonds, des weiteren zur allgemeinen beruflichen Bildung sowie Jugendpolitik, zur Kulturpolitik, zum Gesundheitswesen und zur transeuropäischen Vernetzungspolitik in den Bereichen Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur. Sieht man von der Kohäsionspolitik und den Fonds ab, ist damit die Anhörung in keinem zentralen Rechtsetzungsbereich der Gemeinschaft wie Binnenmarkt, Landwirtschaft und Wettbewerbsregeln obligatorisch. Die Ergänzungen im Amsterdamer Entwurf ändern dies nicht wesentlich. Allerdings kann es in allen Fällen, in denen Rat oder Komission es für zweckdienlich erachten, zu einer fakultativen Anhörung des Ausschusses kommen (Art. 198c Abs. 1 EGV), wobei im Amsterdamer Entwurf nun ausdrücklich Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation genannt werden. Überdies kann der Ausschuß in bestimmten Fällen, in denen der Wirtschafts- und Sozialausschuß gehört wird, eine Stellungnahme abgeben, wenn er der Auffassung ist, daß spezifische regionale Interessen berührt werden. Daneben ist dem Ausschuß aber ohnehin ausdrücklich das Recht zugesprochen, von sich aus, wenn er dies für zweckdienlich erachtet, eine Stellungnahme abgeben (Art. 198c Abs. 5 EGV). Wenn dem Ausschuß im Schrifttum die Aufgabe zugewiesen wird, im Beschlußverfahren von Rat und Kommission regionale Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen, so ist das im Licht seiner Entstehung und im Interesse der Autorität des Ausschusses gewiß ratsam, doch hat sich auch der Ausschuß der Regionen letztlich vom gesamten Gemeinschaftswohl leiten zu lassen.

Definition der Region: Ist damit die Rolle der Regionen vom Primärrecht festgelegt, so gilt dies nicht ebenso für die Definition der im Ausschuß vertretenen Regionen. Art.198a EGV spricht nach langwierigen Verhandlungen behutsam von einem „beratenden Ausschuß aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften", ohne allerdings selbst diese Gebietskörperschaften zu bezeichnen. Dies ist die vernünftige Konsequenz eines Ansatzes, der am Bestehenden anknüpft und damit der ganz unterschiedlichen Stellung regionaler Körperschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung trägt, die schon allein ein Vergleich zwischen deutschen Bundesländern, spanischen Autonomen Gemeinschaften, italie-

nischen Regionen, französischen Gebietskörperschaften, belgischen Gemeinschaften und niederländischen Provinzen nahelegt.[2] Folgerichtig ist die Auswahl der entsendenden Körperschaften wie auch das Auswahlverfahren für die einzelnen Ausschußmitglieder in das Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats gestellt. Lediglich die Ernennung erfolgt durch den Rat (Art. 198a Abs. 3 EGV). Der Gemeinschaft ist es verwehrt, aus eigenem Recht lokale oder regionale Gebietskörperschaften in den Mitgliedstaaten zu schaffen und damit die Mitgliedstaaten auf eine bestimmte innerstaatliche Organisationsstruktur zu verpflichten. Demgemäß folgerichtig ist daher auch die Zahl der 222 Mitglieder des Ausschusses vom EGV nur nach mitgliedstaatlichen Globalkontingenten verteilt.

Die primärrechtliche Offenheit hinsichtlich der im Ausschuß vertretenen Gebietskörperschaften verlagert die Frage auf die Ebene der Mitgliedstaaten und hat dort zu unterschiedlichen Lösungen geführt. In der Bundesrepublik ging es um die letztlich negativ entschiedene Frage, ob den Ländern ein Exklusivrecht zustehe.[3] Aus Griechenland und Portugal werden nur Bürgermeister entsandt; ähnlich aus Dänemark, wo die Auswahl kommunalen Verbänden übertragen ist. Aus Belgien kommen demgegenüber nur Vertreter der Gemeinschaften, die jedoch auch die Interessen der Kommunen wahrnehmen sollen. In Frankreich wurde die Hälfte der Sitze den Regionen zugesprochen, die andere Hälfte ist zwischen Vertretern aus Departments und Kommunen zu gleichen Teilen aufgeteilt.[4] Dies unterstreicht, daß im Regionalausschuß nicht homogene Körperschaften vertreten sind, die die substaatliche Ebene territorial vollständig abdecken, sondern jeweils mitgliedstaatlich vorgeschlagene Personen, denen die Vertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Ausübung in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft übertragen ist (Art. 198a Abs. 4 EGV). Diese heterogene Zusammensetzung dürfte eine schlagkräftige Rolle erschweren.

Bewertung: Die Bewertung der Position der Regionen in der Verfassung der Gemeinschaft hängt vom Maßstab ab. Wer dem Konzept einer Regionalisierung in der Europäischen Gemeinschaft folgt, etwa im Sinne der Mitentscheidung namentlich der deutschen Länder auf Gemeinschaftsebene, wird die Regelung für zu kurz gegriffen halten. Im Schrifttum wird zu Recht vermerkt, daß diejenigen enttäuscht sein müssen, die sich mit dem Ausschuß der Regionen neben dem Rat und dem Europäischen Parlament eine „dritte Kammer" und damit jedenfalls den Ansatz zu einem dreistufigen Föderalismus der Union erhofft hatten.[5] Keines von beidem läßt sich der vertragspositiven Ausgestaltung des Ausschusses der Regionen zuschreiben. Wer demgegenüber klare, effiziente und vereinfachte Entscheidungsverfahren in der Europäischen Gemeinschaft anstrebt, wird möglicherweise bereits die Schaffung des Regionalausschusses skeptisch einschätzen. Vor allem aber wird eine distanzierte Haltung einnehmen, wer im Ausschuß der Regionen das Potential zu einem gemeinschaftsrechtspolitischen Trojanischen Pferd innerhalb der Mauern des mitgliedstaatlichen Staatsaufbaus befürchtet. Denn wenn der Ausschuß mit dem Gedanken eines dreistufigen Föderalismus verbunden wird, darf Widerstand seitens der Mitgliedstaaten nicht verwundern, die einen vergleichbaren Staatsaufbau wie die Bundesrepublik nicht aufweisen, einer innerstaatlichen Föderalisierung kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und eine derartige gemeinschaftsrechtliche Vorgabe für den inneren Staatsaufbau als Einmischung empfinden.[6] Tatsächlich ist aber auch aus der Sicht von Bundesstaaten zu fragen, inwieweit die Perspektive wünschbar sein kann, Elemente des Staatsaufbaus gemeinschaftsrechtlich festzuschreiben.

Europäische Regionen

Während der EGV damit immerhin die innerstaatlichen Gebietskörperschaften einbezieht, sind die sogenannten Europäischen Regionen nicht gesondert erwähnt. Diese Ausgrenzung parallelisiert den Befund des wissenschaftlichen Schrifttums zum Regionalismus in der Europäischen Union. Er befaßt sich überwiegend mit den vorgefundenen nationalen Regionen und deren Stellung innerhalb der Union, deutlich weniger hingegen mit den institutionalisierten Formen des grenzüberschreitenden regionalen Zusammenwirkens.[7] Allerdings sind insbesondere zwei jüngere politikwissenschaftliche Untersuchungen mit Fallstudien insbesondere zum Saar-Lor-Lux-Bereich hervorzuheben.[8]

Tatsächlicher Befund

Dieser Befund in EGV und Schrifttum überrascht, gibt es doch mittlerweile mehr als 50 regionale innergemeinschaftlich grenzüberschreitende Kooperationen[9], die entlang der meisten Binnengrenzen der Gemeinschaft anliegen, wie eine von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft erstellte Karte[10] ausweist: auch zwischen Frankreich und Britannien sowie Nordirland und Irland. Nutzt man eine von Hrbek entwickelte Terminologie[11], so bilden Euregionen neben der nationalen und supranationalen Ebene eine kombinierte transnationale und subnationale Ebene. Freilich setzt sich dieses grenzüberschreitende Geflecht aus Kooperationen ganz unterschiedlicher Rechtsnatur und ganz unterschiedlicher Tätigkeitsfelder zusammen. Es gibt nicht den genormten Einheitstyp „Euregion", sondern nur eine vielfältig in Selbststeuerung gewachsene Wirklichkeit.

Rechtsnatur: Allein das rechtliche Spektrum der Kooperationsformen, an denen deutsche Grenzgebiete beteiligt sind, reicht vom Staatsvertrag zwischen den betroffenen Ländern (zum Beispiel Grenzregio Rhein-Maas-Nord) über privatrechtliche Vereinigungen (beispielsweise die Ems-Dollart-Region; die Euregio Maas-Rhein; die ARGE ALP), Zweckverbände (beispielsweise die Euregio Gronau und die Euregio Rhein-Waal) bis hin zu loseren Formen von Arbeitsgemeinschaften (zum Beispiel am Oberrhein und Hochrhein) und faktischem Zusammenwirken ohne bestimmte Rechtsform (zum Beispiel die Deutsch-Dänische Grenzregion).[12] Alle diese Kooperationen entsprangen lokaler bzw. regionaler Initiative, nicht einem Programm der Europäischen Gemeinschaft. Sie nutzten auch kaum die Musterentwürfe für Kooperationsabkommen, die ein Rahmenabkommen des Europarates über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften 1980 offeriert hatte.[13] Sie können allerdings von der Gemeinschaft mit Finanzmitteln und mit know-how im Rahmen des LACE-Pilotprojekts unterstützt werden.

Tätigkeitsfelder: So vielfältig sich die Organisationsstruktur darstellt, so breit ist der Fächer ihrer Tätigkeitsfelder. Diese erstrecken sich beispielsweise auf die Verknüpfung und Abstimmung von Verkehrsdienstleistungen auf Schiene und Straße, das gemeinsame Auftreten für Wirtschaftsansiedlung und Förderung des Fremdenverkehrs, den Kulturaustausch und das Zusammenwirken von Hochschulen, die Vernetzung von Arbeitsmärkten und Sportaktivitäten, den Austausch landwirtschaftlicher Kenntnisse und die Abfallbeseitigung.

Bewertung: der Fall Saar-Lor-Lux

Haben sich diese europäischen Kooperationen bewährt? Haben sie ihr Potential ausgeschöpft? Der empirische Befund ist lückenhaft. Eine umfassende Auswertung der euregio-

nalen Kooperationen ist noch vorzunehmen, doch existieren Fallstudien zu einzelnen euregionalen Kooperationen.[14] Ihnen lassen sich Erfolge und Probleme des jeweiligen Zusammenwirkens entnehmen. Dies im einzelnen wiederzugeben, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Indes sei ein Beispiel skizziert, nämlich das vielleicht facettenreichste: die Großregion Saar-Lor-Lux. Bei ihr handelt es sich nicht um eine umfassende Gebietskörperschaft oder um eine einheitlich in einer Rechtsform organisierte Zusammenarbeit, sondern um ein komplexes Geflecht von Kooperationen.

Ausgangslage: Schon die geographisch-politische Abgrenzung dieses Großraums ist fließend. Eine engere Sicht begrenzt ihn auf das alte Montandreieck Luxemburg, Saarland, Lothringen (hierbei insbesondere die Departments Meurthe et Moselle und Moselle, während die Einbeziehung der Departments Meuse und Vosges schon weniger zwingend erscheint). Eine weitere Sicht zieht indessen auch Teile von Rheinland-Pfalz (Trier, Westpfalz) und die belgische Provinz Luxemburg mit ein[15], neuerdings auch Deutsch-Belgien. Dies bedeutet immerhin einen Unterschied von ca. 3 Millionen Menschen und ca. 16 000 qkm. Wegen der tatsächlichen Entwicklung der Kooperationen ist es sachnäher, von der weiteren Sicht auszugehen. Auffallend ist dabei zuallererst die institutionelle und rechtliche Vielfalt der Beteiligten. In der Großregion kommen zusammen[16]: ein völkerrechtsunmittelbarer EG-Mitgliedstaat (Luxemburg), eine von der französischen Zentralregierung errichtete und von ihr weitgehend abhängige Region (Lothringen, unterteilt in vier Departments mit unterschiedlicher Grenznähe), eine belgische Gemeinschaft (Deutsch-Belgien), eine von der belgischen Zentralregierung abhängige belgische Randprovinz (Belgisch-Luxemburg) sowie zwei Bundesländer (Saarland und Rheinland-Pfalz, letzteres allerdings nur zu einem Teil seiner Regierungspräsidien). Ungeachtet dieser staatlich organisatorischen Vielfalt bestehen jedoch zugleich geographische Verbindungen, historische Gemeinsamkeiten und ökonomische Ähnlichkeiten. So bestehen geographisch namentlich zwischen dem Saarland und Lothringen, aber auch zwischen Lothringen, Luxemburg und Belgisch-Luxemburg keine natürlichen Grenzen und Siedlungslücken. Historisch hat der häufige Wechsel der territorialen Zugehörigkeit größerer Gebietsteile des Großraums Saar-Lor-Lux dazu geführt, daß in Lothringen, Luxemburg und im Saarland ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Bevölkerung zweisprachig befähigt ist.[17] Historisch unterlegt ist auch die religiöse Gemeinsamkeit. Ökonomische Ähnlichkeiten sind darin erkennbar, daß die historischen Konflikte zwischen Deutschland und Frankreich und die häufigen Gebietswechsel in der Großregion vielerlei ökonomische Benachteiligungen verursacht haben[18]: wiederholte Populationsverluste in Metz; Investitionszurückhaltung in Nancy, aber auch in den Gebieten Trier und Westpfalz, wo noch heute Mangellagen in der Verkehrserschließung, der Industrialisierung und der Forschungsinfrastruktur beklagt werden; die ständigen Anpassungsnotwendigkeiten im Saarland; die Tragweite der langanhaltenden allgemeinen Krise der Montanindustrie für Lothringen, das Saarland und Südluxemburg, aus der sich lediglich Luxemburg frühzeitig und erfolgreich lösen und dadurch zur stärksten Wirtschaftskraft in der Großregion entwickeln konnte.

Organisationelle Vielfalt von Kooperationen: Vor diesem Hintergrund der – mit Ausnahme Luxemburgs – Randgebiete von drei Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft entwickelte sich ein vielfältiges Geflecht grenzüberschreitender Kooperationen. Es begann 1969 mit einer deutsch-französischen Regierungskommission, der 1971 Luxemburg beitrat.[19] Sie wurde schließlich 1980 auf eine staatsvertragliche Grundlage gestellt.[20] Die Regierungskommission gebar eine Regionalkommission, damit regionale Dienststellen direkt

beteiligt und grenzüberschreitende Aufgaben vor Ort wahrgenommen werden konnten.[21] Die Regionalkommission gebar ihrerseits einzelne Arbeitsgruppen: für wirtschaftliche Fragen, für soziale Fragen, für Verkehr und Straßenverbindungen, für Umwelt, für Fremdenverkehr, für Raumordnung, für Hochschulen und kulturelle Fragen.[22] Neben dieser staatlichen Ebene der Exekutiven bildeten sich weitere Ebenen der grenzüberschreitenden Kooperation, namentlich: ein Interregionaler Parlamentarier-Rat (errichtet 1986), zusammengesetzt aus Vertretern der Abgeordnetenkammer von Luxemburg, der Landtage von Rheinland-Pfalz und dem Saarland, des Regionalrats von Lothringen und des Provinzialrats von Belgisch-Luxemburg;[23] eine kommunale Arbeitsgemeinschaft (COMREGIO), errichtet 1988[24]; ein Eurodistrikt Metz-Saarbrücken, gegründet 1990;[25] eine Partnerschaft des Landkreistages Saarland mit dem Generalrat des Department Moselle, abgeschlossen 1990;[26] ein Gemeinsamer Ausschuß der regionalen Exekutiven Saarland-Lothringen, errichtet 1991[27]. Des weiteren bildeten sich verschiedene Varianten der Kooperation wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Akteure[28], darunter namentlich: der Internationale Gewerkschaftsrat Saar-Lor-Lux, errichtet 1976;[29] die Saar-Lor-Lux-Charta der universitären Zusammenarbeit, vereinbart 1984;[30] das Bankenkonsortium Saar-Lor-Lux, errichtet 1985;[31] der interregionale Rat der Handwerkskammern Saar-Lor-Lux, gegründet 1989;[32] die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern, gegründet 1990;[33] neuerdings die interregionale Medienagentur, ein Programmpool unter Teilnahme von 9 Rundfunk- und Fernsehanstalten[34]. Insgesamt zeigt sich also die grenzüberschreitende Kooperation im Saar-Lor-Lux-Raum als vielfältig und vielschichtig. Hat sie sich bewährt?

Beurteilung: In den dem Saar-Lor-Lux-Großraum gewidmeten empirischen Fallstudien wird das Kooperationsgeflecht grundsätzlich positiv bewertet und der Großraum sogar als Modellfall bezeichnet.[35] Allerdings wird auch eine Reihe von Schwachstellen diagnostiziert, die einer positiven Weiterentwicklung bislang entgegenwirken. Genannt werden insbesondere[36]: die zahlreichen unterschiedlichen Kooperationsformen auf mehreren Ebenen mit der Folge paralleler Vorhaben aufgrund unzureichender Koordination; die mangelnde Überschaubarkeit und Transparenz; die teils geringe Effizienz und der unzureichende Informationsfluß; die Schwierigkeiten für die Verwirklichung von Initiativen infolge unterschiedlicher Rechtssysteme und infolge heterogener Kompetenz- und Verwaltungsstrukturen; der zu hohe Dezentralisierungsgrad der einzelnen Kooperationen, der sich insbesondere auch im Fehlen einer gemeinsamen Institution als Anlaufstelle zeigt; das Fehlen einer einheitlichen Rechtsform. Insgesamt scheint also doch ungewiß, ob hier in organischer, aus aktuellen grenzüberschreitenden Aufgaben gespeister Selbststeuerung zusammenwächst, was zusammengehört oder aber, ob es sich um einen Wildwuchs handelt, der nicht zu einer übergreifenden Konzeption findet.

Mitwirkung im Regionalausschuß

Sind die Euregionen im EGV beim Ausschuß der Regionen auch nicht gesondert erwähnt, so sind sie andererseits nicht ausgeschlossen. Sie können aber im Rahmen des Regionalausschusses nur durch die jeweils mitgliedstaatliche räumlich-personelle Auswahl und auf diese Weise allenfalls in mediatisierter Weise über ihre jeweils nationale räumliche Teilzugehörigkeit erfaßt werden. Dies gilt auch für die auf einen Mitgliedstaat entfallenden Beteiligten der jüngsten Generation von Euregionen, denjenigen an den Grenzen zwischen Unionsstaaten und den durch ein Europa-Abkommen verbundenen mittelosteuropäischen Staaten (kürzer: den Abkommenstaaten).

Sonderfall: Euregionen zwischen Unionsstaaten und Abkommenstaaten

In der kommunalrechtlichen Literatur wird berichtet, daß die „grenznachbarliche Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften in den Grenzregionen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsens zu Polen und der Tschechischen Republik... zwischenzeitlich... zur kommunalen Praxis (gehört)“[37]. Als Beispiel einer institutionalisierten Zusammenarbeit auf kommunaler Basis wird etwa die Europaregion „Pomerania“ genannt, zu der sich am 9. 11. 1992 Landkreise und kreisfreie Städte aus Vorpommern und Brandenburg mit der polnischen Wojewodschaft Stettin zusammengeschlossen haben; daneben die jeweils als privatrechtliche Vereinigung aufgebautenen Euregionen „Neiße“ im Dreiländereck von Sachsen, Polen und Tschechien sowie „Egrensis“ im Grenzraum von Sachsen, Bayern und Tschechien.[38]

Rechtsfragen: Während sich für allgemeine kommunale Partnerschaften auf deutscher Seite nach dem jeweiligen Kommunalrecht das kompetenzrechtliche Problem stellt, inwieweit Auslandsbeziehungen „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ darstellen, steht diese Frage bei den Euregionen nicht im Rampenlicht.[39] Denn mit ihnen geht es um die gemeinsame grenzüberschreitende Wahrnehmung vor allem von Aufgaben örtlicher Daseinsvorsorge, so daß die spezifisch örtliche Verwurzelung ohne weiteres gegeben ist. Auch öffnen die Kommunalgesetze der drei genannten Länder und die Verfassungen von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die Möglichkeit zur grenznachbarlichen kommunalen Zusammenarbeit.[40] Hierbei stehen auch grundsätzlich dieselben Handlungsformen zur Verfügung wie für das innerstaatlich interkommunale Zusammenwirken: also vor allem der Abschluß privatrechtlicher Verträge und besondere öffentlich-rechtliche Gestaltungsformen; darunter die Übertragung der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben auf eine der beteiligten Körperschaften durch eine Zweckvereinbarung sowie auch der Zusammenschluß zu einem Zweckverband mit eigener öffentlich-rechtlicher Rechtspersönlichkeit.[41] Da damit regelmäßig eine Verlagerung öffentlich-rechtlicher Befugnisse über die Grenze hinweg und eine Veränderung der Hoheitsverhältnisse verbunden ist, mithin der staatliche Kompetenzbereich berührt wird, erfordert ein derartiges Zusammenwirken den Abschluß eines Staatsvertrages mit dem Nachbarstaat.[42] Auch ein Land selbst kann sich hoheitsübertragend an einer Euregion beteiligen. Diese Möglichkeit ist nunmehr ausdrücklich von Art. 24 Abs. 1a GG vorgesehen. Voraussetzung ist allerdings die Zustimmung der Bundesregierung.

Tätigkeitsbereiche: Die Tätigkeitsbereiche in der kommunalen grenznachbarlichen Zusammenarbeit an der deutsch-polnischen Grenze sind etwa für Görlitz-Zgorzelec vom Oberbürgermeister von Görlitz in einer Zusammenschau von 1992 plastisch illustriert worden.[43] Er nennt unter anderem die Einrichtung einer halbstündlich verkehrenden Stadtbuslinie zwischen Görlitz und Zgorzelec zum Tarif von 1 D-Mark mit bevorzugter Zoll- und Grenzabfertigung; die Abstimmung der Verkehrsplanung; kommunalwirtschaftliche Vorhaben zur gemeinsamen Nutzung einer Kläranlage und einer Kompostieranlage sowie zu Frischwasserlieferungen für Görlitz aus Polen; Anpassung der Flächennutzungspläne beider Städte; Austausch von Sprachlehrern; sowie das Vorhaben eines zweisprachigen Gymnasiums in Görlitz. Landes- und bundesrechtliche Probleme werden vermeldet im Gesundheitswesen, etwa für die gemeinsame Nutzung des Computertomographen im Görlitzer Krankenhaus oder für die Behandlung im Zgorzelecer Rehabilitationszentrum. Als Gegenstände der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus Landessicht wurden vom ehemaligen sächsischen Innenminister genannt[44]: die Schaffung einer ausreichenden Zahl von

Grenzübergangsstellen; die zügige Grenzabfertigung des Güterverkehrs; Gewässerschutz und Luftreinhaltung; Hilfsmaßnahmen beim Katastrophenschutz; Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung; Denkmalschutz; Förderung der kommunalen Zusammenarbeit; Hebung der Wirtschaftskraft; Begünstigung kultureller Zusammenarbeit; gemeinsames Bestreben zum Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft.

Primärrechtspolitische Fragen für die Stellung von Regionen

Der aufgezeigte Befund führt zu der Frage der möglichen primärrechtspolitischen Entwicklung des Status' der Europäischen Regionen, die nicht ohne die Vorfrage nach der künftigen Stellung der innerstaatlichen Regionen zu beantworten ist. Insoweit lassen sich vor allem zwei Fragen unterscheiden: diejenige nach deren künftiger EG-verfassungsrechtlicher Rolle und diejenige nach deren Definition.

Die Rolle von Regionen in der Verfassung der EG

Für die Entwicklung des Status der Regionen im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaft sind drei Konzeptionen zu betrachten: die generelle Rollenverstärkung, die spezielle Subsidiarität und der Ausbau des Regionalausschusses.

Das Konzept der generellen Rollenverstärkung

Die Rollenverstärkung auch im EGV liegt in der Konsequenz aller Konzepte, die den Regionen generell eine stärkere Aufgabe bei der Bewältigung der politischen Aufgaben zuweisen. Am weitesten dürfte insoweit das von dem Politikwissenschaftler Böttcher vertretene Konzept gehen, das dezidiert eine Stärkung der Regionen zu Lasten der Mitgliedstaaten vorsieht. Es wird von ihm in drei Thesen wie folgt zusammengefaßt[45]: „–Der Nationalstaat hat seine historische Funktion erfüllt und ist heute einer der Hauptstörenfriede im europäischen Integrationsprozeß. –Kollektive europäische Identität bildet sich umso stärker und dauerhafter aus, je intensiver die Regionen an dem Prozeß beteiligt werden und je tiefer sich das Individuum in seiner Region mit seinen Alltagssorgen aufgehoben sieht. –Die Zukunft Europas liegt in einer Kombination von Internationalisierung und Regionalisierung." Daraus leitet er unter anderem die Aussage ab: „Wie ... Autonomie vom Staat auf seine ihn ausmachenden Teile überging, so verläuft dieser Prozeß heute in der Europäischen Gemeinschaft von den Nationalstaaten auf die Regionen. Der Nationalstaat muß mittelfristig immer mehr Autonomie seinen Regionen abgeben, um die regionalen Ansprüche zu befriedigen, verliert damit schleichend, aber permanent Souveränität nach innen, andererseits muß er gleichermaßen Souveränität an die übergeordnete decision-making-power veräußern, um den Integrationsprozeß voranzutreiben."[46] Wenn auch die EG-verfassungsrechtspolitischen Implikationen darin nicht deutlich ausgesprochen werden, würde eine derartige Neubestimmung der Rollenverteilung in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zwischen Europäischer Gemeinschaft, Nationalstaat und Regionen nicht um Forderungen einer grundlegenden Neubestimmung des Entscheidungsverfahrens in der Europäischen Gemeinschaft herumkommen. Die systemimmanente Konsequenz wäre die Aufwertung des Ausschusses der Regionen zu einer dritten Kammer neben Ministerrat und Europäischem Parlament.

Die Bewertung eines derartigen Konzepts hängt nicht nur von der Einschätzung der Bedürfnisse der Regionen nach und deren Fähigkeiten zur Entscheidungsteilnahme in der Europäischen Gemeinschaft, sondern auch von der angestrebten vertikalen Gewaltenteilung in der Europäischen Gemeinschaft ab. Folgt man den Forderungen nach Ausdünnung der Aufgaben und Befugnisse der Mitgliedstaaten zugunsten einer Stärkung der jeweiligen Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats, so würde dies nicht nur zu einer Verschiebung der Gewichte zwischen Ministerrat und einer „Regionalkammer" führen können. Auf Dauer dürfte diese anscheinend zunächst rein mitgliedsstaatsinterne Regelung auch Rückwirkungen auf die vertikale Gewaltenteilung zwischen Gemeinschaft, Mitgliedstaaten und Regionen haben. Hierbei könnten paradoxerweise die zur Europäischen Gemeinschaft kompetentiell zentrifugalen Kräfte des Regionalismus mittels des Subsidiaritätsgedankens zentripetale Wirkungen auslösen. Denn soweit das Subsidiaritätsprinzip ein Kompetenzausübungsprinzip für Gemeinschaftsbefugnisse ist, wie ausdrücklich in Art. 3b Abs. 2 EGV festgelegt, ist nicht auszuschließen, daß eine Befugnisstärkung der Regionen innerhalb eines Mitgliedstaates infolge der damit verbundenen Kräftezersplitterung dazu führen kann, daß die Ziele einer von der Europäischen Gemeinschaft in Betracht gezogenen Maßnahme „auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können". Aber auch, soweit das Subsidiaritätsprinzip zugleich als Kompetenzverteilungsprinzip verstanden wird, wie beispielsweise zusätzlich durch Art. 23 Abs. 1 GG, besteht die Gefahr, daß die Stärkung der Regionen zu Lasten der Mitgliedstaaten dem Gedanken in die Hände arbeiten kann, daß eine Bündelung der Kräfte durch gemeinschaftliche Befugnisse erforderlich ist. Es ist durchaus zweifelhaft, daß ein die Mitgliedstaaten ersetzendes Ordnungsmuster der Regionen eine dem Ordnungsmuster der Mitgliedstaaten vergleichbare machtbalancierende Gegengewichtigkeit gewährleisten könnte.

Spezielle Subsidiarität

Damit sind zugleich bereits Fragezeichen gegenüber einem speziellen Konzept von Subsidiarität gesetzt, das als primärrechtlich abgesicherte Handhabe der Regionen gegenüber den sie umfassenden Mitgliedstaaten verstanden wird, wie es etwa wiederholt in Äußerungen aus Katalonien und Andalusien zum Ausdruck kommt. Denn abgesehen von dem innewohnenden Problem gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben für den Staatsaufbau kann auch dieses Konzept bei einer Gesamtbetrachtung der Aufgabenverteilung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Mitgliedstaaten und Regionen letztendlich paradoxerweise zu einer machtverschiebenden Stärkung der Europäischen Gemeinschaft zu Lasten von Mitgliedstaaten und Regionen führen.

Befugnisausbau des Regionalausschusses

Diese Überlegungen stehen indes nicht Konzepten entgegen, die einem behutsamen und sachgerechten Ausbau der Rolle des Regionalausschusses das Wort reden. Sie sind jedoch kaum aktuell, da der Regionalausschuß ohnehin erst im Begriff ist, seine Rolle zu finden. Die bisherige Bilanz seiner Arbeit wird in der Literatur jedenfalls eher als gemischt bezeichnet (Stichworte: Thematische Verzettelung; vorrangige Orientierung des Abstimmungsverhaltens der Mitglieder an den Interessen des Herkunftsstaates).[47] Davon abgesehen wird

man aber doch etwas genereller sagen können: Je stärker Regionen von den Maßnahmen der Gemeinschaft in ihrem eigenen Gestaltungsbereich betroffen sind und je stärker sie innerstaatlich an Befugnissen zulegen, desto mehr ist einerseits die Gemeinschaft auch auf deren Mitwirkung angewiesen, um ihre Legitimationsgrundlage zu verstärken und ihre Politiken effektiv umzusetzen, und desto mehr sind umgekehrt die Regionen auf eine stimmige Gemeinschaftspolitik angewiesen. Der Regionalausschuß kann hierzu ein geeignetes Gremium der Abstimmung der Politiken beider Ebenen darstellen, allerdings wohl nur in Grenzen. Insbesondere empfiehlt sich Zurückhaltung gegenüber einer Beteiligung an der Rechtsetzung der Gemeinschaft, die über eine Beratung hinausgeht: nicht nur aus den Gesichtspunkten der dann nicht auszuschließenden Verquickung von Gemeinschaftsrecht und internem Staatsaufbau, der Machtverteilung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und der zusätzlichen Komplizierung der Entscheidungsverfahren auf Gemeinschaftsebene. Auch unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation sollten in dem legitimatorisch zu einem wesentlichen Teil mediatisierten Legislativgefüge der Europäischen Gemeinschaft nicht einem weiteren Gremium Entscheidungsrechte zukommen, das aus ernannten, nicht aber direkt gewählten Vertretern zusammengesetzt ist.

Die Beteiligung der Regionen an Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft wird insoweit auf komplexere Wege angewiesen bleiben, und zwar auf eine Kombination von Vorkehrungen auf Gemeinschaftsebene und auf mitgliedstaatlicher Ebene: auf Gemeinschaftsebene auf die vom Mitgliedstaat zu entscheidende Einbeziehung von Vertretern der Regionen in die mitgliedstaatliche Vertretung im Rat, wie sie nunmehr etwa für deutsche Landesminister eröffnet ist[48], und möglicherweise auf ein – noch zu diskutierendes – Klagerecht einer kompetentiell betroffenen Gebietskörperschaft unterhalb des Zentralstaats im Rahmen der Nichtigkeitsklage des Art. 173 EGV;[49] auf mitgliedstaatlicher Ebene auf entsprechende Abstimmungsmechanismen zwischen mitgliedstaatlichen Zentralorganen und kompetentiell betroffenen Gebietskörperschaften, wie sie in der Bundesrepublik nunmehr im Verhältnis Bund-Länder sogar verfassungsrechtlich festgeschrieben sind.[50]

Die Definition von Regionen

Die zweite verfassungsrechtspolitische Frage betrifft die Definition der „Regionen", hierbei die Befugnis zur primärrechtlich relevanten Definition der regionalen Gebietskörperschaften im Sinne des Regionalausschusses. Auch hierzu sind unterschiedliche Ansätze denkbar. Am weitestgehenden wäre eine gemeinschaftliche Festlegung der Regionen im Sinne des Regionalausschusses. Damit würde möglicherweise verhindert, daß Ministerpräsidenten deutscher Länder sich neben Bürgermeistern wiederfinden. Indes wäre damit zugleich ein weitreichender Eingriff in die Bestimmung der politischen Repräsentation auf Gemeinschaftsebene zu Lasten der Mitgliedstaaten verbunden. Sinnfällig wirkt eine derartige Lösung nicht dort, wo es um den Subjektcharakter der Regionen geht. Dieser sollte aus Gründen der Legitimation und der Stabilität im nationalen Rahmen erworben und durchgesetzt werden.

Dies nimmt der gemeinschaftlichen Definition indes nicht auch ihren Sinn, soweit Gebiete Objektcharakter von Gemeinschaftspolitik haben wie namentlich im Rahmen der Beihilfenaufsichtspolitik und der Kohäsionspolitik. Tatsächlich hat die Kommission zum Zweck der Aufsicht über staatliche Regionalbeihilfen schon früh ein technisiertes Verfahren entwickelt,

in dem geographische Einheiten gebildet wurden, die zwar mitgliedstaatliche Unterteilungen aufnehmen, aber doch grundsätzlich nach einem statistischen Raster der Europäischen Gemeinschaft definiert sind: das sogenannte NUTS (Nomenclature des Units Territoriales Statistiques). Auf dieser Grundlage werden die sozialen und wirtschaftlichen Daten im Verhältnis zum jeweils einschlägigen nationalen Durchschnitt ermittelt. Die Zulässigkeit der Regionalbeihilfe hängt dann von einer negativen Mindestabweichung der Region ab, wobei im Interesse des gesamtgemeinschaftlichen Kohäsionsziels die Mindestabweichung einer Region in Mitgliedstaaten, die über dem EG-Schnitt liegen, höher sein muß als in Mitgliedstaaten, die unter dem EG-Schnitt liegen.

Primärrechtspolitische Fragen für Europäische Regionen

Sollten alle diese Aussagen zu Rolle und Definition auch hinsichtlich der Europäischen Regionen gelten? Um diese letzte Ausgangsfrage zu beantworten, empfiehlt es sich, zunächst die besonderen Möglichkeiten von Europäischen Regionen für die europäische Gemeinschaftsbildung zu betrachten.

Sonderrolle der Europäischen Regionen in der europäischen Gemeinschaftsbildung

Die Europäischen Regionen waren seit jeher ein Lieblingskind der europapolitischen Rhetorik. Nicht ohne Grund. Bieten diese Geschöpfe unterschiedlicher Rechtsnatur und Entstehungsinitiative doch eine unvergleichliche Chance, europäischen Integrationsalltag in gemeinsamen Entscheidungen auf unterstaatlicher Ebene zu verwirklichen und an den besonders reizträchtigen territorialen nationalen Enden und Grenzen und oft auch kulturellen Schnittlinien in der Europäischen Gemeinschaft als gutes Beispiel nicht des bloßen guten nachbarlichen Nebeneinanders, sondern des grenzüberschreitenden politischen Miteinanders zu dienen. Für die Förderung derartiger Euregionen spricht vor allem auch, daß es integrationspolitisch nicht damit getan ist, daß ein Staat Mitglied der Union ist und sich auf die EG-Organe ausrichtet. Vielmehr muß sich ein dauerhaft solidarisches Zusammenwachsen gerade auch in der politisch grenzüberschreitenden Gestaltung der nebeneinander liegenden Randräume der Nationalstaaten vor Ort bewähren.[51]

Die EG-verfassungsrechtspolitische Entwicklung der Europäischen Regionen

Angesichts dieser besonderen Chancen der Europäischen Regionen für die jeder Generation aufs Neue gestellte Aufgabe einer (in den Worten des Art. A Abs. 2 EUV) „immer engeren Union der Völker Europas" liegt es nahe, daraus EG-verfassungsrechtspolitische Folgerungen abzuleiten.

Besondere Förderung

So ist im Bereich des Objektcharakters von Regionen insbesondere daran zu denken, den Europäischen Regionen bei ihren im Gemeinschaftsinteresse liegenden grenzüberschreitenden Programmen bereits primärrechtlich eine besondere Förderung zu gewährleisten: so

etwa im Rahmen der Förderung der grenzüberschreitenden euregionalen Wirtschaftsstruktur und Beschäftigung, sei es durch Gemeinschaftsmittel, namentlich aus dem Regionalfonds, sei es durch die bevorzugte Erlaubnis staatlicher Hilfen im Regime der Aufsicht über staatliche Beihilfen gemäß Art. 92 EGV. Tatsächlich unterstützt die Gemeinschaft schon jetzt aus Eigenmitteln Projekte in Euregionen (INTERREG-II-Programm; LACE). Die gemeinschaftsrechtliche Sicherung der Förderung der Euregionen wäre vor allem auf die Verbesserung der grenzüberschreitenden Infrastruktur auszurichten, und hierbei nicht nur auf euregionale physische Verknüpfungsvorhaben durch Straßen, Schienenwege und Wasserstraßen, Telekommunikationsnetze, Energie- und andere Versorgungsverbundsysteme, sondern gerade auch auf die kulturelle Vernetzung, so namentlich durch Erwerb grenzüberschreitender Sprachkompetenz, grenzüberschreitend verwertbarer Bildungsabschlüsse und grenzüberschreitendes Kulturverständnis. Daß hier eine sich ständig erneuernde Daueraufgabe besteht, bedarf keiner weiteren Begründung.

Die besondere Förderung der materiellen euregionalen Infrastruktur steht im Einklang mit der Gemeinschaftsaufgabe zum Aufbau und Ausbau transeuropäischer Netze. Dieser Auftrag wird von Art. 129b EGV dahingehend beschrieben, daß die Europäische Gemeinschaft zum Aufbau und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur beiträgt, um einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele des Binnenmarkts und der Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu leisten und „den Bürgern der Union, den Wirtschaftsbeteiligten sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in vollem Umfang die Vorteile zugutekommen zu lassen, die sich aus der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen ergeben". Ganz offenbar eignen sich Euregionen in ganz besonderem Maße zu einer derartigen stufenlosen Verknüpfung nationalstaatlicher Grenzbereiche.

Die besondere Förderung von Euregionen steht aber auch im Einklang mit der Gemeinschaftsaufgabe zur sogenannten Kohäsion. Sie ist in Art. 130a EGV dahingehend festgelegt, daß die Europäische Gemeinschaft ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts entwickelt und verfolgt, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu befördern. Wo ist der Zusammenhalt der Gemeinschaft einer größeren Herausforderung ausgesetzt, wenn nicht im Verhältnis von nachbarlich aneinanderstoßenden nationalen Grenzgebieten mit unterschiedlichem Lebenshaltungsniveau? Gerade hier kann die Gefahr des Herauskeimens nationaler Animositäten und der grenzüberschreitenden Kriminalität infolge unterschiedlicher Wirtschaftskraft am stärksten werden. Gerade an diesen Schwellenstellen innerhalb der jetzigen und osterweiterten Europäischen Gemeinschaft besteht aber auch die Chance, durch die Schaffung von Übergängen Stufen und Reibungsflächen am wirkungsvollsten abzubauen.

Stellung im Regionalausschuß

Indes müssen primärrechtspolitische Überlegungen nicht im Bereich des Objektcharakters von Euregionen verharren. Vielmehr bietet sich auch an, im Blick auf den subjektcharakterlichen Bereich im Primärrecht den Europäischen Regionen eine eigene Rolle zuzuordnen.

Rolle: Zu denken ist hier insbesondere an eine durch ein Sitzkontingent gesicherte eigenständige Beteiligung von Europäischen Regionen im Regionalausschuß, und zwar zusätz-

lich zu den bestehenden nationalen regionalen und lokalen Körperschaften. Dies erscheint umso eher möglich, je weniger der Ausschuß der Regionen mit der ambivalenten Perspektive einer dritten Kammer oder eines dreistufigen Föderalismus verbunden wird. Denn solange der Ausschuß der Regionen in einer reinen Beratungsrolle verbleibt, verändert die Beteiligung von Euregionen (auch ohne Besetzungsrecht der Mitgliedstaaten) nicht das Entscheidungsgefüge und den Rechtscharakter der Europäischen Gemeinschaft. Die Beteiligung von Euregionen könnte der Thematisierung der jeweils aktuellen Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit ebenso wie zielführenden Lösungsvorschlägen öffentlichen Nachdruck verleihen.

Definition: Allerdings wird in diesem Zusammenhang die Frage der Definition der Regionen anders, jedenfalls modifiziert zu beantworten sein. Da daran festgehalten werden sollte, daß sich Europäische Regionen aus Eigeninitiative vor Ort selbständig bilden, andererseits aber der Zahl und Art von Europäischen Regionen keine Grenzen gesetzt sind, müßten für die Vertretungsfähigkeit im Regionalausschuß primärrechtliche Kriterien festgelegt werden; mit anderen Worten Voraussetzungen, deren Erfüllung erforderlich ist, um als Europäische Region im Sinne eines spezifischen Sitzkontingents im Ausschuß der Regionen anerkannt zu werden. Auf diese Weise könnten lokal- und regionalverhaftete Initiativen und Gemeinschaftsverfassung miteinander in Einklang gebracht werden. Der Lösung dieser Frage kann es möglicherweise dienen, im Gemeinschaftsrecht zu diesem Zweck Voraussetzungen für die Bildung binnengrenzüberschreitenden Euregionen zu schaffen. In diese Richtung ist das Europäische Parlament zwar schon mehrmals initiativ geworden[52], allerdings bislang ohne Erfolg. Auch der Amsterdamer Entwurf führt insoweit nicht weiter, doch erledigt dies nicht die Bedeutung des Gegenstandes.

Resümée

Insgesamt erscheint es vielmehr angezeigt, die Wahrnehmung und den Status Europäischer Regionen in der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft als ein europarechtspolitisches Thema wachzuhalten und zu aktualisieren. Denn dies vermag auf genuine Weise der zentralen Kennzeichnung und Zielsetzung des EU-Vertrages in dessen Art. A zu dienen: der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden.

Anmerkungen

1. Der Text beruht auf Vorträgen an der Universität Greifswald (1997) und vor der Internationalen Gesellschaft für Wirtschaft und Recht in Bischofsgrün (1996).
2. Silvia Raich, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen", Baden-Baden 1995, S. 62ff., 72ff., 79ff., 83ff., 93ff.
3. Dieter Blumenwitz, Das Subsidiaritätsprinzip und die Stellung der Länder und Regionen in der Europäischen Union, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S.12
4. Vgl. Ralf von Ameln, Die Entstehung des Ausschusses der Regionen, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuß der Regionen, Bonn 1995, S.42 ff.
5. Rudolf Streinz, Die Stellung des Ausschusses der Regionen im institutionellen Gefüge der

EU – eine europarechtliche Bewertung, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), a.a.O., S.76.

6. Zu diesem Gesichtspunkt auch Peter Badura, Die „Kunst der föderalen Form" – Der Bundesstaat in Europa und der europäische Föderalismus, in: Peter Badura und Rupert Scholz (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche, München 1993, S. 383.

7. Vgl. beispielsweise Dirk-Hermann Voß, Regionen und Regionalismus im Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/M. 1989; Christian Engel, Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche, Bonn 1993; Georg Bossong/Michael Erbe/Peter Frankenberg/Charles Grivel/Waldemar Lilli (Hrsg.), Westeuropäische Regionen und ihre Identität. Beiträge aus interdisziplinärer Sicht, Mannheim 1994; Kurt Schelter und Joachim Wuermeling, Europa der Regionen. Eine Idee gewinnt Gestalt, Baden-Baden 1995; Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Regionen in Europa, Band 1, Baden-Baden 1995/96; s. auch Heinz Schäffer (Hrsg.), Wirtschaftsrecht und Europäische Regionen, Berlin 1994; Rudolf Hrbek und Uwe Thaysen (Hrsg.), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986; Giovanni Battista Goletti, La Comunità Europea e le regioni, in: Rivista di Diritto Europeo (1992), S. 343; Giorgio Berti, Regionalismo Europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht, in: Le Regioni (1992), S. 1204; J. van Ginderachter, Le role des régions dans la construction européenne, in: Révue du Marché Commun (1992), S. 777; Joanne Scott und Wade Mansell, European Regional Development Policy: Confusing Quantity with Quality?, European Law Review Vol. 18 (1993), S. 87; Dieter Blumenwitz, Das Subsidiaritätsprinzip und die Stellung der Länder und Regionen in der Europäischen Union, in: Randelzhofer/Scholz/Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, a.a.O., S.1ff.; Arthur Benz, Regionen als Machtfaktor in Europa?, Verwaltungs Archiv (1993), S. 328; Thomas Wiedmann, Föderalismus als europäische Utopie. Die Rolle der Regionen aus rechtsvergleichender Sicht. Das Beispiel Deutschlands und Frankreichs, in: Archiv des öffentlichen Rechts (1992), S. 46; Georg-Christoph v. Unruh, Regionalismus in Europa – Realität und Probleme, in: Bayerische Verwaltungsblätter (1993), S. 10; Peter Häberle, Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime, in: Archiv des öffentlichen Rechts (1993), S. 1; G. W. Wittkämper, Die Region als Verwaltungsraum in Deutschland und Europa, in: Stadt und Gemeinde (1991), S. 283; Winfried Haneklaus, Zur Frage der funktionsgerechten Regionalisierung in einer föderal verfaßten Europäischen Union, in: DVBl. (1991), S. 295; Manfred Zuleeg, Die Stellung der Länder und Regionen im europäischen Integrationsprozeß, in: DVBl. (1992), S. 1329; Thomas Veiter, Regionalismus und Selbstbestimmung in Europa, in: Archiv des Völkerrechts (1992), S. 482.

8. Bernd Groß und Peter Schmitt-Egner, Europas kooperierende Regionen, Baden-Baden 1994; Silvia Raich, a.a.O.

9. Rainer Haedrich, Pomerania – Chancen und Probleme einer künftigen deutsch-polnischen Euregion, in: Stadt und Gemeinde (1992), S. 101.

10. Wiedergegeben in Bernd Groß/Peter Schmitt-Egner, a.a.O., S. 32f.

11. Rudolf Hrbek, Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: Siegfried Magiera und Detlef Merten (Hrsg.), die deutschen Bundesländer in der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1989, S. 127f.

12. Vgl. als synoptischen Überblick die Aufstellung bei Bernd Groß/Peter Schmitt-Egner, a.a.O., S. 44f.

13. Vgl.dazu Silvia Raich, a.a.O., S. 33; Bernd Groß/Peter Schmitt-Egner, a.a.O., S. 35f.

14. S.o. Fn. 6.

15. Vgl. dazu Silvia Raich, a.a.O., S. 101.

16. Vgl. ebd., S. 102.

17. Ebd., S. 105.

18. Vgl. im einzelnen ebd. S. 102ff.; Bernd Groß/Peter Schmitt-Egner, a.a.O., S. 111ff.

19. Vgl. Silvia Raich, a.a.O., S. 107.

20. Vgl. Christian Glöckner, Ein Staatsvertrag ist fällig, in: Das Parlament vom 20. 8. 1977, S. 23.

21. Vgl. Silvia Raich, a.a.O., S. 109.

22. Ebd., S. 110.

23. Ebd., S. 111. Conseil de l'Europe (Hrsg.), Convention pour la création d'un Conseil Parlamentaire Interrégional – Interregionaler Parlamentarier-Rat dans la Région Saar-Lor-Lux, Doc. Transfront/Office (86) 7, Straßburg 1986.
24. Vgl. dazu Silvia Raich, a.a.O., S. 115ff.
25. Dazu ebd., S. 118f.
26. Ebd., S. 119f.
27. Id., S. 113ff.
28. Im einzelnen ebd., S. 120ff.; s.auch Bernd Groß/Peter Schmitt-Egner, a.a.O., S. 115, 119.
29. Vgl. Manfred Wagner, Interregionaler Gewerkschaftsrat: Hauptziel ist die Schaffung der ersten integrierten Europa-Region, in: Das Parlament vom 30.4.1993, S. 7.
30. Vgl. Petra Herkert, Auf dem Weg zu einer europäischen Hochschulregion, in: Trierer Wirtschaft (1990/91), S. 41ff.
31. Vgl. Silvia Raich, a.a.O., S. 122f.
32. Vgl. Winfried E. Frank, Interregionaler Rat der Handwerkskammern: Engere Verknüpfung mit dem Europäischen Binnenmarkt, in: Das Parlament vom 30.4.1993, S. 7.
33. Vgl. Hanspeter Georgi, Vertiefung und Erweiterung der Beziehungen durch die Industrie- und Handelskammer: Motor für die Schaffung eines Wirtschaftsraums, in: Das Parlament vom 30.4.1003, S. 6.
34. Vgl. Bernd Groß/Peter Schmitt-Egner, a.a.O., S. 119.
35. So Silvia Raich, a.a.O., S. 135.
36. Vgl. im einzelnen ebd., S. 136f.
37. Horst Heberlein, Europäische Aspekte für die kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern, in: Landkreis und Kommunalverwaltung (1996), S. 8.
38. Vgl. dazu Knut Kettwig, Rechtsgrundlagen dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzraum, Frankfurt/M. 1994, S. 138ff.
39. Vgl. Horst Heberlein, a.a.O., S. 9.
40. Nachweise im einzelnen ebd., S. 9.
41. Id.
42. So § 81 Sächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit.
43. Matthias Lechner, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit Görlitz-Zgorzelec, in: Stadt und Gemeinde (1992), S. 99ff.
44. Heinz Eggert, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus Sicht der Sächsischen Staatsregierung, in: Stadt und Gemeinde (1992), S. 85ff.
45. Winfried Böttcher, Europafähigkeit durch Regionalisierung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (1990), S. 329f.
46. Ebd., S. 330f.
47. Vgl. Manfred Borchmann, Ausschuß der Regionen – die große Illusion?, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (1994), S. 449; Blanke, in: Eberhard Grabitz und Meinhard Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Stand 1995, Vor Art.198a-c Rdz. 22.
48. Art.146 Abs.1 EGV i.V.m. Art.23 Abs.6 GG und § 6 Abs.1 und 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 12.3.1993.
49. Eine schon vom 60. Deutschen Juristentag 1994 ausgesprochene Empfehlung.
50. Vgl. Art. 23 Abs.2, 4, 5 GG.
51. Es ist ohne weiteres verständlich, daß diese Aufgabe angesichts der Wunden dieses Jahrhunderts eine besondere Herausforderung für das grenzüberschreitende Miteinander deutscher und polnischer ebenso wie deutscher und tschechischer Grenzgebiete darstellt.
52. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr.99 v. 13.4.1987, S.153.

Partnerschaft auf dem Prüfstand: Die EU und die AKP-Staaten

Susanna Wolf

Das erste Lomé-Abkommen wurde 1975 zwischen den sechs Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie 46 Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Staaten), vor allem ehemalige Kolonien, unterzeichnet.[1] Mittlerweile umfassen die Vertragspartner 15 EU-Staaten und 70 AKP-Staaten, die größtenteils zu den wenig entwickelten Ländern gehören und deren Hauptexportprodukte Rohstoffe sind. Am 29. Februar 2000 läuft das derzeitige 4. Lomé-Abkommen aus. Während der letzten Jahre und Jahrzehnte hat sich aber nicht nur die globale ökonomische und politische Lage dramatisch geändert, sondern auch das Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit. Daher steht zur Jahrtausendwende nicht einfach eine weitere Fortschreibung der Lomé-Abkommen an, sondern eine Neubestimmung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Vertragsstaaten. João de Deus Pinheiro, zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission, meinte dazu: „Our goal is clear to revitalize ACP/EU relations, open new horizons and boost the chances of success."[2]

Das übergeordnete Ziel der Abkommen ist eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der AKP-Staaten und die Unterstützung ihres Entwicklungsprozesses auch in kultureller und sozialer Hinsicht.[3] Ein herausragendes Merkmal dieser Entwicklungszusammenarbeit ist es, daß die AKP-Staaten als gleichberechtigte Partner behandelt werden. Die Zugeständnisse werden nicht einseitig beschlossen, sondern die Europäische Union geht vertragliche Verpflichtungen ein, die eingehalten werden müssen. In der Präambel des 1. Lomé-Abkommens heißt es, daß ein neues Modell für Beziehungen zwischen entwickelten und Entwicklungsländern erreicht wird, das mit den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich einer gerechteren und ausgeglicheneren ökonomischen Ordnung vereinbar ist. Durch die angestrebte Partnerschaft wird eine neue Beziehung zwischen den früheren Kolonialmächten und ihren Kolonien geschaffen. Diese Entwicklung muß auch vor dem Hintergrund der Forderungen der Entwicklungsländer nach einer Neuen Internationalen Weltwirtschaftsordnung gesehen werden, denen die Europäische Union mit den Lomé-Abkommen ein Stück weit entgegenkam. Kein anderes Industrieland hat ein so viele Bereiche umfassendes Abkommen mit Entwicklungsländern geschlossen. Daher gilt die Lomé-Konvention als Modell für die Nord-Süd-Zusammenarbeit.

Im Laufe der Jahre wurden die Verträge mehrmals erweitert und an Veränderungen der politischen und wirtschaftlichen Situation angepaßt, aber die Grundprinzipien der partnerschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit blieben bestehen. Die wichtigsten Bereiche dieser Zusammenarbeit sind die Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Entwicklung von Fischerei, verarbeitender Industrie, Bergbau und Energie sowie Dienstleistungen, die kulturelle und soziale Kooperation, die regionale Integration sowie die Handelsförderung. Die Instrumente der Zusammenarbeit lassen sich in drei Gruppen unterteilen:
(1) Zollpräferenzen der Europäischen Union. Sie garantieren freien Marktzugang für 99 Prozent aller Exportprodukte der AKP-Staaten, die nicht der EU-Agrarmarktordnung unterliegen. Dadurch soll der Export ausgeweitet und vor allem diversifiziert werden.

(2) Ausgleichszahlungen zur Stabilisierung der Exporterlöse für landwirtschaftliche Rohstoffe (STABEX) sowie Bergbauerzeugnisse (SYSMIN). Sie sollen die starke Abhängigkeit der Exporterlöse von schwankenden Rohstoffpreisen verringern.
(3) Investive Finanzmittel. Sie werden für den Aufbau der Infrastruktur, Bereitstellung von Risikokapital für private Investitionen, Bildungsprogramme, Marketing von AKP-Produkten sowie weiteren Maßnahmen, die die nachhaltige Entwicklung der AKP-Staaten fördern, bereitgestellt.

Trotz dieser Maßnahmen und des Einsatzes größerer Finanzmittel des European Development Fund (EDF) kam die wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Staaten im Vergleich zu den übrigen Entwicklungsländern relativ langsam voran. Deshalb stellt sich die Frage, weshalb sich die Lage der AKP-Staaten trotz der Lomé-Abkommen nicht verbessert hat. Insbesondere der sinkende Anteil der AKP-Staaten an den Einfuhren der Europäischen Union aus den Entwicklungsländern steht im Widerspruch zum erleichterten Marktzugang durch die Zollpräferenzen. Im folgenden wird nicht nur auf die Ursachen dieser Entwicklung eingegangen, sondern auch auf die Konsequenzen, die sich daraus sowie aus veränderten weltwirtschaftlichen und -politischen Rahmenbedingungen ergeben.

Die Entwicklung der AKP-Staaten seit dem ersten Lomé-Abkommen

Mitte der neunziger Jahre gehören die meisten der AKP-Staaten immer noch zu den ärmsten Ländern der Erde. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in Afrika südlich der Sahara war 1993 nur halb so hoch wie im Durchschnitt aller Entwicklungsländer (LDC – less developed countries). Es ist auch die Region mit der niedrigsten Lebenserwartung. Für die nichtafrikanischen AKP-Staaten sieht die allgemeine Lage nur geringfügig besser aus.[4] Die wirtschaftlichen Erfolge einzelner AKP-Staaten, wie insbesondere Mauritius, werden dabei leicht übersehen. In der allgemeinen Diskussion werden diese Länder daher oft als hoffnungslose Fälle geschildert – im Gegensatz zu den prosperierenden asiatischen Tigerstaaten. Ist demnach die Unterstützung der Europäischen Union unzureichend oder sind die Probleme der AKP-Staaten allein hausgemacht?

Trotz des erleichterten Zugangs zum EU-Binnenmarkt ist der Anteil der AKP-Staaten am Welthandel in weniger als 20 Jahren um die Hälfte gesunken (vgl. Tabelle 1). Der Anteil der verarbeiteten Produkte an den gesamten Exporten der AKP-Staaten in die Europäische Union liegt bei nur 34 Prozent (1993). Die Exportkonzentration der meisten AKP-Staaten ist immer noch relativ hoch.[5] Ein Grund für diese unvorteilhafte Entwicklung ist die geringe politische und ökonomische Stabilität, die das Angebot der AKP-Staaten stark beschränkt. Solche Staaten mit intern bedingten Angebotsrestriktionen können von den Lomé-Präferenzen nicht profitieren. Auch externe Einflüsse wie eine Verschlechterung der klimatischen Bedingungen und die Verschlechterung der terms of trade für die wichtigsten Rohstoffexporte tragen zu den Schwierigkeiten der AKP-Staaten bei.[6] Bei der Beurteilung der Lomé-Abkommen sollte man also immer im Hinterkopf behalten, daß von ihnen nicht erwartet werden kann, alle ökonomischen und politischen Unvollkommenheiten der AKP-Staaten zu überwinden oder die Verschlechterungen der internationalen Rahmenbedingungen vollständig auszugleichen.[7]

Tabelle 1: Die Entwicklung der AKP-Exporte 1975–1994 (in Mrd. ECU und in Prozent)

	1975	1980	1990	1992	1994
AKP-Exporte gesamt (Mrd. ECU)	22	45	39	38	40*
Anteil der AKP-Exporte am Welthandel (in %)	3,1	3,1	1,5	1,3	1,2
AKP-Exporte in die EU (Mrd. ECU)	10	21	20	18	19
Anteil der AKP-Exporte an EU-Einfuhren (in %)	7,3	7,3	4,3	3,6	3,7
Anteil der AKP-Exporte an EU-Einfuhren aus den gesamten LDC (in %)	16	16	13	11	9

* Schätzung

Quellen: Eurostat, Außenhandel der Europäischen Gemeinschaft mit den AKP-Staaten und den ÜLG 1989-1993, Statistisches Amt der europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1994; Außen- und Intrahandel der EU, Monatliche Statistiken 12 (1996) und UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, New York, verschiedene Jahrgänge.

Die Zollpräferenzen sind allerdings bei weitem nicht so hoch, wie es auf den ersten Blick erscheint. In den Lomé-Abkommen wird den AKP-Staaten zwar zollfreier Marktzugang zur Europäischen Union für nahezu alle Exportprodukte eingeräumt. Für etliche ‚sensible' Produkte wie Thunfisch, Textilien und einige landwirtschaftliche Produkte gelten allerdings restriktive Ursprungsregeln oder Einfuhrquoten, die die Präferenzen stark einschränken.[8] Da ein Großteil der AKP Exporte in die Europäische Union aus Rohstoffen besteht, für die keine oder vernachlässigbar geringe Präferenzen gegenüber Exporten anderer Entwicklungsländer existieren, ist es nicht verwunderlich, daß der Anteil der Importe aus den AKP-Staaten an den gesamten EU-Importen während der Laufzeit der Lomé-Abkommen halbiert wurde (vgl. Tabelle 1). Denn die AKP-Staaten haben eine ungünstige Exportstruktur, bei der Güter überwiegen, deren weltweite Nachfrage eher zurückgeht. Für den größten Teil der AKP-Exporte bestehen demnach keine relevanten Vorteile beim Marktzugang in der Europäische Union. So gelten für über die Hälfte des Exportvolumens aus den AKP-Staaten in die Europäische Union Meistbegünstigungszollsätze (MFN) von null, da diese aus unverarbeiteten Rohstoffen wie Erdöl oder Rohholz bestehen.

Bei denjenigen Hauptexportprodukten, bei denen hohe Einfuhrzölle für konkurrierende Anbieter erhoben werden, kommt es zu handelsschaffenden und handelsumlenkenden Effekten. Die betroffenen Sektoren sind meist solche, bei denen die Europäische Union ihre komparativen Vorteile verloren hat, bei denen der Strukturwandel aber verzögert werden soll. Durch die Zollpräferenzen, die den AKP-Staaten gewährt werden, wird dieser Zollschutz auf die Produzenten in den AKP-Staaten ausgedehnt. Dadurch entsteht analog zur Bildung einer Zollunion sowohl ein handelsschaffender Effekt, da die EU-Produktion teilweise durch Importe aus den AKP-Staaten ersetzt wird. Außerdem entsteht ein handelsumlenkender Effekt, da die EU-Importe aus den AKP-Staaten auch auf Kosten der übrigen Lieferländer steigen. Die Preise für die europäischen Konsumenten sinken etwas, liegen

aber immer noch über dem Weltmarktniveau. Die Gewinne der Produzenten in den AKP-Staaten sind also höher als beim Export in andere Regionen. Auch die in die Europäische Union exportierte Menge steigt. So konnten bei Tabak (13,35 Prozent), gesägtem Holz (7,41 Prozent) und Pullovern (12,39 Prozent) die Exporte der AKP-Staaten in den Jahren 1988 bis 1992 deutlich gesteigert werden, während die gesamten EU-Importe in etwa konstant blieben. Diese Gewinne können ein Anstoß für wirtschaftliches Wachstum sein. Die Zunahme der Produktion bei positiven Gewinnerwartungen führt bei geeigneten Rahmenbedingungen zu einem Anstieg der Investitionen.[9] Diese sind, insbesondere wenn es sich um Direktinvestitionen aus Industrieländern handelt, mit technischem Fortschritt verbunden, so daß es zu Effizienzsteigerungen und damit zu Kostensenkungen kommt. Diese Reaktion wird jedoch nur eintreten, wenn für die präferenzierten Güter langfristig gute Absatzchancen bestehen, die Präferenzen also nicht durch einen Nachfragerückgang zunichte gemacht werden. In den Industrieländern ist aber die Nachfrage – etwa nach Kaffee – relativ konstant. Sie erhöht sich weder bei sinkenden Preisen noch bei steigendem Einkommen wesentlich. Diese geringe Einkommenselastizität für viele der Hauptexportprodukte der AKP-Staaten spielt also neben der geringen Präferenzhöhe eine wichtige Rolle für den mangelnden Exporterfolg.

Seit einiger Zeit erzielen etliche AKP-Staaten Exporterfolge bei nicht-traditionellen Exportprodukten, die mittlerweile einen Anteil von 6,5 Prozent der gesamten AKP-Exporte in die Europäische Union ausmachen. Ein Großteil dieser Exporte besteht aus verarbeiteten Rohstoffen, bei denen die AKP-Staaten komparative Vorteile haben, da diese Produktion relativ arbeitsintensiv ist. Gleichzeitig sind die Präferenzen bei der Einfuhr in die Europäische Union hier höher als bei den Hauptexportprodukten, da in der Europäischen Union eine Zolleskalation besteht, bei der die Höhe der Zölle mit jeder Verarbeitungsstufe steigt. So wird bei der normalen Einfuhr in die Union für Rohholz kein Zoll erhoben, für gesägtes Holz 4,9 Prozent und für Parkett 10 Prozent. Die positive Entwicklung der AKP-Exporte in diesem Bereich kann mit den dynamischen Effekten der Zollpräferenzen erklärt werden. Dabei ist zum einen das Infant-industry-Argument zu nennen. Um den Aufbau einer höherwertigen Produktion zu beginnen, sind in den AKP-Staaten oft besonders hohe Anlaufkosten aufzubringen. Dies hängt mit der unzureichenden Infrastruktur etwa beim Lufttransport und den Lagermöglichkeiten zusammen. Da der industrielle Sektor in vielen AKP-Staaten insgesamt wenig entwickelt ist, fehlen Synergieeffekte. Um im hart umkämpften EU-Binnenmarkt Fuß zu fassen, sind große Marketinganstrengungen erforderlich. Diese hohen Markteintrittskosten können durch die Gewährung von Präferenzen für neue Anbieter aus den AKP-Staaten teilweise ausgeglichen werden. Es handelt sich hierbei um eine Art Anschubfinanzierung, damit die erwarteten komparativen Kostenvorteile der AKP-Staaten zum Tragen kommen. Nach der Anlaufphase kann der Export auch ohne Präferenzgewährung aufrecht erhalten werden. Wenn die Lomé-Präferenzen also durch einen schrittweisen Abbau der Meistbegünstigungszollsätze der Europäischen Union im Zuge der weltweiten Handelsliberalisierung verringert werden, besteht die Umverteilung der Konsumentenrente aus der Europäischen Union zu den Produzenten der AKP-Staaten nur kurzfristig. Langfristig profitieren auch die Konsumenten von niedrigeren Preisen und einem höheren Angebot aufgrund der Effizienzsteigerung. Davenport und Stevens führen zum Beispiel das Exportwachstum von löslichem Kaffee aus der Elfenbeinküste und Tansania, Zigarren aus der Elfenbeinküste und Holzgegenständen aus Swasiland auf solche dynamischen Effekte zurück.[10] Weitere neue Exportprodukte, bei denen die AKP-Staaten Erfolge erzielten, sind Blumen, exotisches Obst und Gemüse, verarbeitete Holzprodukte und

Bekleidung. An dieser Entwicklung, die sich nicht allein auf den erleichterten Marktzugang zum EU-Binnenmarkt, sondern auch auf komparative Vorteile gegenüber Konkurrenzanbietern stützt, waren zahlreiche AKP-Staaten beteiligt.

1993 wurde als Ergebnis der Verhandlungen über Handelsliberalisierungen in der Uruguay-Runde des GATT[11] die neue World Trade Organisation (WTO) errichtet. Durch die dort vereinbarten Zollsenkungen verlieren die Präferenzen in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung. Aufgrund der Umsetzung der Uruguay-Runde werden sich die Welthandelsströme stark verändern. Für die AKP-Staaten ergibt sich dadurch zwar eine weitere Präferenzerosion beim Zugang zum EU-Binnenmarkt, durch die der Absatz einiger traditioneller Exportprodukte wie Kaffee und Kakao in die Europäische Union etwas zurückgehen wird. Dem steht aber eine Liberalisierung des Agrarmarktes sowie die weitere Öffnung der Märkte in den übrigen Ländern gegenüber, so daß eine regionale Diversifizierung der Exporte erleichtert wird. Langfristig werden auch die AKP-Staaten Gewinne aus der Uruguay-Runde ziehen. Sie ist also kein Null-Summen-Spiel, wie zahlreiche Untersuchungen belegen.[12] Es besteht daher ein gravierender Unterschied zwischen der Präferenzerosion durch eine allgemeine Liberalisierung, die für alle Beteiligten langfristig vorteilhaft ist, und der Abschaffung der Lomé-Präferenzen durch eine Zollerhöhung für AKP-Exporte.

Bedeutsamer für die zukünftige Entwicklung sind aber die Veränderungen in den AKP-Staaten selbst. Da weniger Hilfe von außen erwartet werden kann, sind sie auf ihre eigenen Anstrengungen angewiesen. In vielen Ländern gibt es nach wie vor politische Unruhen und Konflikte. Diesen steht aber eine wachsende Zahl von Ländern gegenüber, die Fortschritte bei der Demokratisierung und der Herstellung eines Rechtsstaates sowie bei der Einführung einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung machen. Die Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen, die einen Protektionsabbau bei Zöllen und anderen Handelshemmnissen einschließen, verbessern den Zugang zu technischem Fortschritt und verringern die Verzerrung der Preise, so daß die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden kann. Dadurch kann auch die Diversifizierung der Exporte verbessert werden, so daß die Staaten nicht mehr von wenigen Exportprodukten abhängig sind. Der Absatz von verarbeiteten Produkten wie Nahrungsmittelzubereitungen, Möbeln, Bekleidung und Lederprodukten sowie Tourismusangeboten und Dienstleistungen im EDV-Bereich kann aufgrund der weltweit steigenden Nachfrage erhöht werden. Damit diese positiven Ansätze weiterhin erfolgreich sein können, sind allerdings günstige weltweite Rahmenbedingungen und weitere Unterstützung durch die Europäische Union erforderlich, da durch die zunehmende Globalisierung auch die Konkurrenz unter den Entwicklungsländern um Absatzmärkte und Investitionskapital wächst.

Verliert die Europäische Union ihr Interesse an den AKP-Staaten?

Nicht nur innerhalb der Europäischen Union sind mit der Vollendung des Binnenmarktes, der Währungsunion sowie den vollzogenen und geplanten Erweiterungen große Veränderungen im Gange. Insbesondere seit dem Beginn der neunziger Jahre haben sich weltweit die politischen Verhältnisse grundlegend geändert. Durch den Zusammenbruch des Kommunismus und das Ende des Ost-West-Konfliktes haben sich neben den Rahmenbedingungen in den Ostblockstaaten und den westlichen Industrieländern auch die Positionen aller übrigen Staaten verändert. Für die AKP-Staaten bedeutet dies, daß die Unterstützung ihrer Entwicklung seitens der Europäischen Union nicht mehr durch bloßes politisches Wohlver-

halten erkauft werden kann. In den Bereichen finanzielle Hilfe und präferenzierter Marktzugang zum EU-Binnenmarkt sind zudem mit dem Übergang der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Marktwirtschaft neue Konkurrenten erwachsen, und auch die Mittelmeeranrainerstaaten werden in Zukunft einen verbesserten Marktzugang zum EU-Binnenmarkt auf der Basis eines Freihandelsabkommens erhalten. Dadurch sollen die Exporte und das Wirtschaftswachstum derjenigen Länder gefördert werden, in denen die Europäische Union sich langfristig wachsende Absatzmärkte verspricht. Darüber hinaus hat sie ein vitales Interesse an der politischen und wirtschaftlichen Stabilität in den Nachbarregionen.

Insgesamt hat das Interesse der Europäischen Union an Afrika als wirtschaftlichem Partner spürbar nachgelassen. Die Union hat an den gesamten Importen der AKP-Staaten zwar einen hohen Marktanteil. Dieser kann aber nur zur Absatzsteigerung beitragen, wenn die gesamte Nachfrage in diesen Ländern durch einen Anstieg des Bruttosozialprodukts (BSP) wächst. Ein weiterer Grund, warum die Bedeutung der AKP-Staaten für die Europäische Union abnimmt, ist die verringerte Abhängigkeit von ursprünglich strategisch wichtigen Rohstoffen. Die erst nach mehreren Anläufen im Juni 1995 erfolgte Einigung über die Finanzmittel der zweiten Halbzeit des Lomé IV-Abkommens machte diesen Bedeutungsverlust besonders deutlich. Da die finanziellen Mittel, die die Europäische Union bereitstellt, durch mehr Empfängerländer geteilt werden müssen, sind für die Zukunft weitere Kürzungen der Mittel für die AKP-Staaten zu erwarten. Zusätzlich sind Bestrebungen zu einer Renationalisierung der Entwicklungshilfe zu beobachten. Die nationalen Programme können besser an die politischen Präferenzen bezüglich geförderter Länder und entwicklungspolitischer Ziele angepaßt werden. Darüber hinaus läßt sich durch die Bindung von Mittelzusagen die inländische Wirtschaft fördern. Bei der Vergabe der EDF-Mittel, die innerhalb der Europäischen Union oder der AKP-Staaten ausgegeben werden können, kommt es dagegen zu Ungleichverteilungen zwischen den EU-Staaten. So betrug der deutsche Finanzierungsanteil an EDF-Mitteln beim 7. EDF 25 Prozent, die deutsche Quote an mit EDF-Mitteln finanzierten Aufträgen belief sich dagegen nur auf etwa 9,5 Prozent. Auch dies dürfte ein Grund für die relativ geringe Zusage der Bundesrepublik zum 8. EDF gewesen sein. An diesem Beispiel wird der Zielkonflikt zwischen effizienter Entwicklungshilfe und nationaler Industriepolitik deutlich erkennbar.

Das größte Interesse an einer Fortsetzung der Lomé-Kooperation hat Frankreich. Dabei spielt nicht nur eine Rolle, daß Frankreich den größten Anteil von EU-Exporten in die AKP-Staaten liefert. Gegenüber den französischsprachigen Staaten in Afrika betreibt es eine neokoloniale Politik, um seine außenpolitischen Interessen wahrzunehmen. Die klientelistischen Beziehungen zu diesen Ländern drücken sich nicht zuletzt durch die Anbindung des CFA-Francs an den französischen Franc aus. Länder wie Dänemark, die keine postkolonialen Beziehungen zu Afrika haben, sprechen sich eher für eine Gleichbehandlung aller ärmsten Entwicklungsländer aus. Das Interesse Deutschlands richtet sich verstärkt nach Mittel- und Osteuropa, so daß sich eine gewisse Arbeitsteilung innerhalb der Europäischen Union feststellen läßt.[13] Durch eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments ließen sich die divergierenden Interessen besser koordinieren. Das Europäische Parlament muß zwar seit 1987 Abkommen wie dem Lomé-Vertrag zustimmen, damit sie in Kraft treten können. Da die Finanzmittel des EDF aber nach wie vor außerhalb des EU-Haushalts bereitgestellt werden, ist sein Einfluß begrenzt.

Trotz des nachlassenden wirtschaftlichen Interesses steht die Europäische Union zusammen mit ihren Mitgliedsländern an der Spitze der Geberländer für die AKP-Staaten sowohl in

absoluten Zahlen als auch bei der Höhe der offiziellen Entwicklungshilfe im Verhältnis zum BSP. Der weltweite Zusammenhang von ökologischen und politischen Problemen rückt stärker ins Bewußtsein, so daß das Interesse sich auf die politische Ebene verlagert. So wird etwa immer stärker zur Kenntnis genommen, daß Umweltzerstörung, die oft durch Unterentwicklung verstärkt wird, globale Auswirkungen hat. Durch eine Zunahme der weltweiten Einkommensunterschiede und der bewaffneten Unruhen steigt auch die Zahl der Migranten, die sich in der Europäischen Union ein besseres Leben erhoffen. Die politische Instabilität aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage vieler, gerade afrikanischer Staaten bietet einen Nährboden für internationale Kriminalität. Neben der Verantwortung, die sich aus der kolonialen Vergangenheit ergibt, und dem Bestreben, nicht alle Anstrengungen zur Förderung der Entwicklung in den AKP-Staaten als gescheitert ansehen zu müssen, muß die Europäische Union weiterhin ein Interesse an der Verbesserung der Situation in den AKP-Staaten haben. Die Aufnahme der Entwicklungskooperation in den Vertrag von Maastricht ist ein erster Schritt zur Neugestaltung dieses Bereichs. Bis zu diesem Zeitpunkt lief die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft sozusagen als 13. Entwicklungspolitik parallel neben der Entwicklungshilfe der 12 einzelnen Mitgliedsländer her. Damit sich dies in Zukunft ändert, wird in Artikel 130 u EG-Vertrag festgelegt, daß die Politik der Gemeinschaft „eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten darstellt". Die Ziele dieser Politik sind: „die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer (...); die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft; die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern." Um eine Komplementarität zwischen der Entwicklungspolitik der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten zu erreichen, muß also die Politik der Mitgliedsländer besser als bisher koordiniert werden. Durch gemeinsame Evaluierung und Konsensbildung über die jeweiligen Erfordernisse soll die globale Effizienz der Entwicklungshilfe von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten gesteigert werden.[14] Da sich während des europäischen Integrationsprozesses auch eine politische Identität der Europäischen Union entwickelt hat, kann das Lomé-Abkommen nicht mehr als politisch neutral betrachtet werden.

Erste Schritte in diese Richtung wurden bei der Halbzeitüberprüfung des Lomé IV-Abkommens (Lomé IV/2), das im November 1995 auf Mauritius unterzeichnet wurde, unternommen.[15] Darin stellt die Europäische Union neue Bedingungen für die Zusammenarbeit auf. Die AKP-Staaten konnten Zugeständnisse erreichen, aber bei weitem nicht ihre Forderungen durchsetzen. Insgesamt ist zu erwarten, daß sich die Effektivität des Lomé IV-Abkommens in der zweiten Halbzeit etwas erhöht. Die Reformen können einen Beitrag dazu leisten, daß die Ziele der Lomé-Abkommen, vor allem eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der AKP-Staaten sowie die Unterstützung ihres Entwicklungsprozesses auch in kultureller und sozialer Hinsicht und die Förderung der Demokratie, besser erreicht werden. Der Artikel 5 des Lomé IV-Abkommens über die Beachtung der Menschenrechte wurde um die Verpflichtung zur Einführung von Demokratie und ‚good governance' erweitert. Bei Nichteinhaltung von Artikel 5 tritt eine Suspensionsklausel in Kraft. Wenn die vorgesehenen Konsultationen scheitern, kann das Lomé-Abkommen einschließlich der Finanztransfers für das betreffende Land im Extremfall ganz oder teilweise ausgesetzt werden, wie dies zur Zeit für Burundi der Fall ist. Um die Einführung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu erleichtern, ist die Unterstützung von institutionellen und administrativen Reformen vorgesehen. Eine der tiefgreifendsten Änderungen der Halbzeitüberprüfung im Bereich der Entwicklungsfinanzierung ist die Aufteilung der Zusagen in zwei Tranchen, das ‚phased programming'. Von den für ein Land vorgesehenen EDF-Mit-

teln werden zunächst nur 70 Prozent zugesagt. Nach drei Jahren wird überprüft, wie der erste Teil der Mittel verwendet wurde und inwieweit die verfolgten Ziele erreicht wurden. Nur wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind, wird die zweite Tranche bewilligt. Durch diese Erfolgskontrolle soll die Effektivität der Programme erhöht werden.

In dem sogenannten ‚Horizon 2000'-Papier der Europäischen Kommission werden Vorschläge für die Entwicklungskooperation bis zum Jahr 2000 gemacht, die sich als Konsequenzen aus Artikel 130 u – y des Vertrags von Maastricht ergeben. Als ein Grund dafür, diese Politik zu überdenken, wird die Zunahme der weltweiten Ungleichheit der Einkommensverteilung genannt. Die zunehmende Interdependenz der wirtschaftlichen und politischen Probleme der einzelnen Länder macht es notwendig, daß einige Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit auf der Gemeinschaftsebene durchgeführt werden, unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Dies trifft für Probleme mit überregionaler Reichweite, wie etwa den Umweltschutz, zu. Aufgrund der Freizügigkeit von Personen im EU-Binnenmarkt muß auch die Migration auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden. Da die Handelspolitik in die Kompetenz der Gemeinschaft fällt, gilt dies ebenfalls für Zollpräferenzen. Es wird betont, daß der Außenhandel von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung ist, da in den meisten Entwicklungsländern die Inlandsmärkte für eine Ausnutzung von economies of scale zu klein sind[16] und die Produktion von höherwertigen Gütern auf den Import von Maschinen und Vorleistungen angewiesen ist. Der Zugang zu den Märkten der Industrieländer ist daher eine wichtige Bedingung für den Erfolg. Die zentrale Bedeutung des Handels zur Beschleunigung des Entwicklungsprozesses wird auch in den Grundsatzartikeln von Lomé IV/2 noch stärker hervorgehoben. Das Ziel der Handelsförderung soll es sein, den Güteraustausch zu diversifizieren und zu erhöhen sowie die Wettbewerbsfähigkeit der AKP-Staaten zu verbessern. Auf der Seite der AKP-Staaten sollen dazu vor allem die makroökonomischen und regulatorischen Rahmenbedingungen sowie die physische und organisatorische Infrastruktur für Handel und private Investitionen verbessert werden. Die Bedeutung der Marktwirtschaft und der Förderung des privaten Sektors in den AKP-Staaten wird besonders hervorgehoben. Die staatlichen Investitionen etwa in Infrastruktur und Bildung sollen die Voraussetzungen für private Investitionen schaffen. Zum Aufbau des privaten Sektors soll im Rahmen der nationalen Programme Risikokapital bereitgestellt werden. Insgesamt soll die Angebotsfähigkeit der AKP-Staaten gesteigert werden, damit die Diversifizierung verbessert werden kann. Um dieses erhöhte Angebot auch absetzen zu können, sind weitere Verbesserungen beim Marktzugang in der Europäischen Union wünschenswert. Ein verbesserter Marktzugang und die finanzielle Hilfe zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit stellen daher komplementäre Maßnahmen dar. Dieter Frisch, der frühere Generaldirektor für Entwicklung der Europäischen Kommission, bemerkte dazu: „Trade is not, in any meaningful sense, an alternative to aid for the weaker and poorer countries."[17]

Es ist aber nicht nur eine Abstimmung zwischen den Entwicklungsbemühungen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten notwendig, sondern auch zwischen den einzelnen Politikbereichen. Als jüngstes Beispiel für die mangelnde Kohärenz zwischen Entwicklungs- und Agrarpolitik kann der Export von subventioniertem Rindfleisch ins südliche Afrika angeführt werden. Die Angst vor der Rinderseuche BSE ließ die Nachfrage nach Rindfleisch in Europa rapide zurückgehen. Europäisches Rindfleisch wird nun zu sehr niedrigen Preisen nach Südafrika geliefert. Dadurch sank der Preis auf dem Markt der südafrikanischen Zollunion (SADC) in einem Jahr um ca. 20 Prozent. Kleinbauern in Namibia, die mit europäischer Entwicklungshilfe unterstützt werden, können bei diesen Dumpingpreisen

nicht mithalten und verlieren so ihren Absatzmarkt. Von der Aussage in Artikel 130 v des EG-Vertrages: „Die Gemeinschaft berücksichtigt die Ziele des Artikels 130 u bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren können." ist die reale Politik also noch weit entfernt.

Szenarios für die Zukunft der Lomé-Abkommen

Über 20 Jahre nach Unterzeichnung des ersten Lomé-Abkommens werden die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten nicht mehr als Modell für die Zukunft, sondern eher als auslaufendes Modell betrachtet. „Lomé muß sich den Zukunftsproblemen stellen, oder es wird kein Lomé mehr geben."[18] Auf jeden Fall sind weitere Reformen bei der Entwicklungszusammenarbeit notwendig. Die Europäische Union ist bestrebt, bei der Hilfe stärker zu differenzieren und sie an die Bedürfnisse der sich immer stärker unterscheidenden Empfängerländer anzupassen. Es sollen nicht mehr die historischen Bindungen, sondern der heutige Entwicklungsstand im Vordergrund der Zusammenarbeit stehen. Die eigene Verantwortung der Partnerländer wird stärker betont. Dadurch soll auch die Wirksamkeit der Hilfe verbessert werden.

Im November 1996 hat die Europäische Kommission ein Grünbuch vorgelegt, in dem verschiedene Möglichkeiten für die zukünftigen Beziehungen zu den AKP-Staaten einander gegenüber gestellt werden. Es soll als Grundlage für einen Diskussionsprozeß vor dem Beginn der offiziellen Verhandlungen dienen. Die beiden wichtigsten Fragen dabei sind zum einen die geographische Reichweite der Abkommen. Es ist denkbar, die Lomé-Kooperation in einzelne Regionalabkommen aufzuspalten. Eine andere Möglichkeit ist die Differenzierung nach dem Entwicklungsstand, etwa durch ein eigenes Abkommen für die am wenigsten entwickelten Länder, das eventuell auch anderen Ländern mit ähnlichem Entwicklungsstand offensteht. Zum anderen stellt sich die Frage nach der Fortsetzung der Handelsregelungen. Die bisherigen einseitigen Präferenzen geraten zunehmend in die Kritik, da sie im Prinzip gegen die WTO-Regeln verstoßen. Alternativen dazu stellen regionale Freihandelsabkommen (eventuell mit Ausnahmeregelungen) oder die Überleitung der speziellen Lomé-Präferenzen in das Allgemeine Präferenzsystem (APS) der Europäischen Union dar. Im Grünbuch wird vorgeschlagen, „die EU/AKP-Zusammenarbeit künftig in drei Schwerpunktbereiche zu untergliedern, und zwar in den Bereich Wirtschaft, Soziales, Umwelt, den Bereich Entwicklung der Institutionen und den Bereich Handel und Investitionen"[19]. Die politische Dimension sollte dabei stärker in den Vordergrund gestellt werden.

Fortschreibung und Anpassung des bestehenden Lomé-Abkommens

Die Vereinbarung eines 5. Lomé-Abkommens, also die prinzipielle Beibehaltung und weitere Verbesserung, ist nach wie vor eine denkbare Möglichkeit. Im Grünbuch wird ausdrücklich festgestellt, daß die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten auch nach der Jahrtausendwende die gleiche Priorität einnehmen soll wie heute. Das Konzept der Partnerschaft soll ausgebaut werden, wobei die unterschiedlichen Bedürfnisse und Voraussetzungen der AKP-Staaten stärker berücksichtigt werden sollen. So will Brüssel beispielsweise die Verwaltung der Lomé-Fonds für diejenigen AKP-Staaten übernehmen, deren Verwaltungen dazu nicht in der Lage sind. Die ärmsten AKP-Staaten sollen in den Programmen stärker berücksichtigt werden.

Insbesondere die AKP-Staaten, als der schwächere der beiden Partner, haben ein Interesse daran, die „Lomé-Kultur" zu erhalten, die den Modellcharakter der Abkommen ausmacht. Neben der partnerschaftlichen Zusammenarbeit gehören dazu der institutionalisierte Dialog in paritätisch besetzten Gremien, die Kontraktualität und die Berechenbarkeit. Die Rechte und Pflichten der Partner werden in multilateralen Verhandlungen für eine mehrjährige Laufzeit verbindlich festgelegt. Insbesondere die Höhe der finanziellen Hilfe für die AKP-Staaten ist vertraglich vereinbart, im Gegensatz zu den autonom von der Europäischen Union verwalteten Programmen für Asien, Lateinamerika und Osteuropa. Dadurch erhalten die AKP-Staaten eine größere Planungssicherheit, vorausgesetzt die Mittel werden entsprechend den Vereinbarungen eingesetzt. Hinter dem Prinzip der Partnerschaftlichkeit steht auch die Erfahrung, daß Reformen in einem Land nur gelingen, wenn sie von seiner Regierung und seiner Bevölkerung mitgetragen werden.[20] Wenn die AKP-Staaten als Partner ernst genommen werden wollen, müssen sie aus der Rolle des Bittstellers heraustreten und verstärkt ihren eigenen Beitrag zur Entwicklung leisten. Eine Differenzierung nach dem Entwicklungsstand und der Reformfähigkeit eines Landes ist mit diesem Ansatz kompatibel. Die Ergänzung des globalen Lomé-Abkommens durch Vereinbarungen der Europäischen Union mit einzelnen Ländern oder Regionen kann dazu beitragen, die Kooperation an die zukünftigen Erfordernisse anzupassen.

Einen Schwerpunkt dieser Kooperation muß die Förderung des Wirtschaftswachstums durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklung des Privatsektors bilden. Dabei muß vor allem die Glaubwürdigkeit der internen Reformen der AKP-Staaten erhöht werden, damit die Kosten und Risiken für die Investoren auf ein akzeptables Maß begrenzt werden. Dazu gehört unter anderem die „Reform der Politiken und Einrichtungen, die für hohe Kosten, niedrige Produktivität und geringe Wettbewerbsfähigkeit verantwortlich sind, Stärkung der Finanzsysteme und -institute, um die Investitionstätigkeit des Privatsektors und den Zugang zu den Finanzdienstleistungen zu erleichtern, Aufbau der Wirtschaftsinfrastruktur, Stärkung der Kapazitäten des Privatsektors in den Bereichen Management, Mitarbeiterausbildung, Produktentwicklung, Vermarktung und Effizienzsteigerung"[21].

Durch eine Aufhebung ihrer Sonderstellung befürchten die AKP-Staaten allerdings gravierende Nachteile. Da die Politik der Europäischen Union in der Vergangenheit oft ad hoc an die Gegebenheiten angepaßt wurde, wird die Zusammenarbeit für die AKP-Staaten weniger berechenbar. Die Bindung der Zusammenarbeit an die Einhaltung von Menschenrechten schwankt auch mit der wirtschaftlichen Bedeutung eines Landes. Weil das politische und wirtschaftliche Gewicht der einzelnen AKP-Staaten gering ist, befürchten sie, gegenüber Ländern wie China und Indien weiter ins Abseits zu geraten. Das Prinzip der Partnerschaft, das in den Lomé-Abkommen von Anfang an betont wurde, ist für die AKP-Staaten nur als Gemeinschaft aufrecht zu erhalten. Es wird daher auch befürchtet, daß die AKP-Eigenverantwortung den Erfolgs- und Kontrollkriterien der Europäischen Union untergeordnet wird.

Regionalisierung der Zusammenarbeit

Die Vertreter einer Aufspaltung der Lomé-Kooperation in unabhängige regionale Abkommen argumentieren, daß die einzige Gemeinsamkeit der AKP-Staaten ihre Beziehungen zur Europäischen Union sind. Da die Gruppe der AKP-Länder weder ein politischer Zusam-

menschluß noch eine wirtschaftliche Einheit ist, können separate Abkommen mit Schwarzafrika einschließlich der Republik Südafrika, den karibischen Staaten, die fast alle in der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) zusammengeschlossen sind, sowie den pazifischen AKP-Staaten besser an die jeweiligen Bedürfnisse angepaßt werden. Ein weiteres Argument für die Regionalisierung besteht darin, daß vor einer Integration in die Weltwirtschaft die regionale Integration stehen sollte. Die bestehenden regionalen Zusammenschlüsse wie die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS), die Westafrikanische Gemeinschaft (CEAO) und die Zollunion im südlichen Afrika (SADC) können so besser unterstützt werden.

Die Europäische Union hat seit dem Bestehen der Lomé-Abkommen die regionale Kooperation zwischen AKP-Staaten gefördert, insbesondere durch die Bereitstellung finanzieller Mittel. Schon im ersten Lomé-Abkommen waren 10 Prozent der gesamten Finanzmittel für die regionale Kooperation vorgesehen. Im Lomé IV-Abkommen wird die Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit in Titel XII festgelegt. Dabei steht neben der Liberalisierung des intraregionalen Handels und gemeinsamer Infrastrukturmaßnahmen auch die regionale Dimension der strukturellen Anpassung im Vordergrund. Daher wird auf die Koordination der makroökonomischen und sektoralen Wirtschaftspolitik besonderer Wert gelegt. Allerdings hat diese Unterstützung nicht den Rückgang des intraregionalen Handels aufhalten können. 1992 wurden beispielsweise nur 7,5 Prozent der Exporte afrikanischer Entwicklungsländer wieder nach Afrika geliefert und nur 6,3 Prozent der Importe afrikanischer Entwicklungsländer stammten aus Afrika (vgl. Tabelle 2). Auch innerhalb der regionalen Organisationen liegt der Anteil des intraregionalen Handels an den gesamten Exporten nicht viel höher: beispielsweise in der CARICOM bei 8,5 Prozent und der ECOWAS bei 8,6 Prozent.[22]

Tabelle 2: Die regionale Handelsverflechtung der afrikanischen Entwicklungsländer.
Anteil der Bestimmungs- bzw. Ursprungsregionen an den Gesamtexporten bzw. -importen 1992 in Prozent

	EU	USA	Japan	Übrige Industrieländer	Afrika	Übrige LDC
Exporte	58,2	18,2	2,3	3,7	7,5	6,3
Importe	51,6	8,8	5,6	8,1	6,3	16,4

Quelle: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics 1994, New York 1995.

Mit den jeweiligen regionalen Organisationen könnte die Europäische Union Freihandelszonen vereinbaren. Die Gewährung von einseitigen speziellen Präferenzen ist ohnehin in Frage gestellt, da die Lomé-Präferenzen gegen die Welthandelsregeln der WTO verstoßen und nur durch eine Ausnahmegenehmigung gebilligt werden. Die Konformität mit den Welthandelsregeln ist für Deutschland mit seiner starken Exportproduktion besonders wichtig. Die Einführung der Reziprozität, die dem Prinzip einer gegenseitigen Partnerschaft entspricht, erfordert von beiden Partnern Liberalisierungsschritte. Gegenüber den regionalen Gruppierungen müßte die Europäische Union die verbleibenden Handelsbeschränkun-

gen vor allem beim Import von Agrarprodukten aufheben, da kein Sektor als solcher von der Marktöffnung ausgenommen werden darf. Besonders vorteilhaft für die AKP-Staaten wäre dabei die Garantie, daß der freie Marktzugang auch nach Erreichen der Wettbewerbsfähigkeit für Produkte wie Textilien und Agrarerzeugnisse bestehen bleibt, da eine Freihandelszone nicht befristet ist. Im Gegenzug müßten die AKP-Staaten ihre Handelsbeschränkungen gegenüber EU-Importen schrittweise abbauen.

Für die afrikanischen Staaten liegt der größte Vorteil aus der Bildung einer Freihandelszone mit der Europäischen Union in der Glaubwürdigkeit ihrer eigenen Handelsliberalisierungen. Die unilateralen Liberalisierungsprogramme, die im letzten Jahrzehnt von vielen AKP-Staaten durchgeführt wurden, blieben oft unvollständig. Allerdings können auch vollständige Liberalisierungsprogramme negative Auswirkungen haben, wenn die Investoren sie nicht für glaubwürdig halten und es so nicht zu den erwarteten Investitionen im Exportsektor kommt. Durch die regionale Integration, an der die wichtigsten Absatzmärkte beteiligt sind, erhöht sich die Glaubwürdigkeit im Vergleich zu einer unilateralen Liberalisierung. Da 51,6 Prozent der Importe von afrikanischen LDC aus der Europäischen Union stammen (vgl. Tabelle 2), bedeutet eine solche Freihandelszone eine sehr weitgehende Liberalisierung. Wenn das beteiligte Entwicklungsland neue Importrestriktionen einführt, um die heimische mit Importen konkurrierende Industrie zu schützen, kann das beteiligte Industrieland die Importe aus dem Entwicklungsland beschränken. Dem Lobbyismus des Importsubstitutionssektors stehen also die Interessen des Exportsektors direkt gegenüber, so daß die Liberalisierung politisch leichter durchsetzbar wird. Da die bisherigen Erleichterungen des Marktzugangs in die Europäische Union für die AKP-Staaten nicht reziprok sind, besteht für die Union die Möglichkeit, sie einseitig zu widerrufen. Durch die Ergebnisse der Uruguay-Runde spielen zwar die Zollpräferenzen nur noch eine untergeordnete Rolle, aber es besteht weiterhin die Gefahr, daß sobald sich der Import aus AKP-Staaten in den sensiblen Sektoren drastisch erhöht, Anti-Dumping-Maßnahmen oder andere nichttarifäre Restriktionen angewandt werden, die durch die GATT-Regeln nur unzureichend erfaßt werden. Die Vorteile der AKP-Staaten aus Freihandelszonen mit der Europäischen Union würden also nicht nur in einer Verbesserung des Marktzugangs, sondern in einer Sicherung des freien Marktzugangs im für sie wichtigsten Absatzmarkt bestehen. Entscheidend ist aber vor allem die leichtere Durchführbarkeit und erhöhte Glaubwürdigkeit der eigenen Importliberalisierung, die die Benachteiligung des Exportsektors beseitigt. Durch eine stufenweise Erhöhung des Wettbewerbs könnten Anpassungsprozesse in Gang gesetzt werden, durch die die AKP-Staaten langfristig auch auf dem Weltmarkt an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen.[23]

Eine Freihandelszone mit der Europäischen Union ist allerdings für die nichtafrikanischen AKP-Staaten nicht unbedingt von Vorteil, da beispielsweise. die karibischen AKP-Staaten den überwiegenden Teil ihres Außenhandels mit den USA abwickeln. Durch bilaterale Freihandelsabkommen wird die Abhängigkeit von der Europäischen Union dann eher verstärkt. Nur durch eine Liberalisierung gegenüber allen Anbietern werden die bestehenden Verzerrungen beseitigt. Die Nachfrager in diesen Ländern können dann das günstigste und für sie adäquate Angebot auswählen. Wenn das Wirtschaftswachstum durch die gezielte Förderung und Diversifizierung der Exporte steigt, werden die AKP-Staaten als Absatzmarkt auch für die Europäische Union wieder interessant. Um dieses Ziel zu erreichen, sind neben regionalen Freihandelsabkommen auch weiterhin Unterstützungsprogramme und Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung, Infrastruktur, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, Vermarktung etc. notwendig.

Differenzierung der Hilfe

Neben der regionalen Aufspaltung ist auch eine Differenzierung nach dem Entwicklungsstand der AKP-Staaten möglich. Für die am wenigsten entwickelten Länder könnten die einseitigen Zollpräferenzen ausgebaut werden. Da 38 der 47 Länder mit dem weltweit niedrigsten Entwicklungsstand AKP-Staaten sind, ist es sinnvoll, dann eine einheitliche Handelsregelung für alle zu schaffen. Diese könnte in den Rahmen des APS eingebunden werden. Eine Unterscheidung der Länder aufgrund der momentanen Bedürfnisse und nicht aufgrund von historischen Beziehungen bringt für die meisten AKP-Staaten Vorteile, da bisher einige wenige Länder den größten Nutzen aus den Lomé-Abkommen gezogen haben. Diejenigen AKP-Staaten, die wie Mauritius von den bisherigen Abkommen am meisten profitieren konnten, könnten nach einer Übergangszeit in das normale APS ‚graduiert' werden. Dies wird durch die Umsetzung der allgemeinen Handelsliberalisierungen, die in der Uruguay-Runde vereinbart wurden, erleichtert. Langfristig muß aber weiterhin angestrebt werden, daß die Europäische Union auch die ‚sensiblen' Bereiche wie Agrarprodukte, Textilien und Bekleidung, bei denen immer noch gravierende nichttarifäre Marktzugangsbeschränkungen bestehen, für Importe öffnet. Die bisherige Strategie, den Zugang nur solange zu gewähren, bis ein Anbieter seine Exporte spürbar steigern kann, und ihn dann durch freiwillige Exportselbstbeschränkungen oder Anti-Dumpingmaßnahmen wieder einzuschränken, muß aufgegeben werden, wenn das im Vertrag von Maastricht erklärte Ziel einer harmonischen und schrittweisen Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft erreicht werden soll.

Durch eine Ausdehnung des freien Marktzugangs zur Europäischen Union auf andere am wenigsten entwickelte Länder brauchen den AKP-Staaten auch kurzfristig keine Nachteile zu entstehen. Simulationsberechnungen haben ergeben, daß wenn der freie Marktzugang auf alle Entwicklungsländer und alle Güter (also auch auf Agrarprodukte, die von den Lomé-Präferenzen weitgehend ausgenommen sind) ausgedehnt wird, nicht nur der gesamte Welthandel steigt, sondern auch der Export der AKP-Staaten.[24] Bei den Agrarprodukten, bei denen im Ausgangsgleichgewicht auch die AKP-Staaten Zölle zahlen mußten, ergibt sich durch die Liberalisierung ein großer Handelsgewinn für die AKP-Staaten. Obwohl die Zollsenkung in diesem Sektor für die übrigen Entwicklungsländer stärker ausfällt, können die AKP-Staaten ihre Exporte in die Europäische Union und damit auch ihre gesamten Exporte steigern. Dies bedeutet, daß die Präferenzen für die AKP-Staaten gegenüber den übrigen Entwicklungsländern im Vergleich zur Importrestriktion bei Agrarprodukten relativ gering sind. Das liegt daran, daß die komparativen Vorteile der AKP-Staaten bei Agrarprodukten besonders groß sind und dort gleichzeitig der Anteil der Wertschöpfung am Output hoch ist. Daher steigt die gesamte Wohlfahrt der AKP-Staaten trotz der Verluste bei den anderen Produkten.[25] Hieraus läßt sich auch die Schlußfolgerung ableiten, daß der geringe Exporterfolg der AKP-Staaten kein Beweis für den geringen Nutzen der Präferenzen ist, sondern nur eine Folge ihrer zu geringen Höhe.

Im Bereich der finanziellen Hilfe wird neben direkten Haushaltshilfen, der Unterstützung sektorspezifischer Maßnahmen und dem Ausgleich von Ausfällen bei den Ausfuhrerlösen auch eine Reform der Auflagenbindung diskutiert. Die Auflagenbindung „bedingt eine gewisse Selektivität bei der Hilfe und dient vor allem dazu, die Empfängerländer zu Korrekturen ihrer Politik oder zu bestimmten Reformen zu bewegen."[26] Die Europäische Kommission will in Zusammenarbeit mit anderen Gebern erreichen, daß die Verwurzelung der

Reformen in den Empfängerländern gefördert wird. Darüber hinaus sollen die Bedingungen so festgelegt werden, daß dem politischen und dem administrativen Kontext Rechnung getragen werden kann. Die Gesamtbewertung der Anstrengungen soll an den Zielen nachhaltiger Entwicklung vorgenommen werden und nicht beschränkt auf eine Teilbewertung anhand einiger spezifischer Indikatoren.

Die Differenzierung nach dem Entwicklungsstand macht allerdings nur für die Handelsregelungen der Lomé-Abkommen Sinn. Für den politischen Dialog und Kooperationsbereiche wie ländliche Entwicklung, Förderung von Energiegewinnung und Bergbau oder Umwelt ist eine regionale Zusammenarbeit vorzuziehen. Dadurch wird auch gewährleistet, daß die Hilfe durch ihre Konzentration eine gewisse entwicklungspolitische Hebelkraft erreicht.[27]

Unklare Perspektiven

Welche der möglichen Optionen für die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten eingeschlagen wird, ist noch nicht abzusehen. Die eigentlichen Verhandlungen darüber beginnen erst im September 1998. Das Grünbuch der Europäischen Kommission bietet zahlreiche Optionen an, ist aber trotzdem nicht neutral. Sicherlich wird die Europäische Union ihre Hilfe stärker differenzieren und Maßnahmen zur weiteren Effizienzsteigerung ergreifen. Dabei stehen die weitere Privatisierung, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Förderung der Zivilgesellschaft ganz oben auf der Agenda.[28] Darüber, daß die Effizienz der Zusammenarbeit gesteigert werden muß und daß dabei die wirtschaftliche und soziale Dimension, die institutionelle Dimension und die Unterstützung des staatlichen Sektors sowie die Förderung von Handel und Investitionen im Mittelpunkt der zukünftigen Zusammenarbeit stehen sollen, herrscht weitgehend Einigkeit. Ob aber die AKP-Staaten weiterhin als Einheit mit der Europäischen Union verhandeln und kooperieren werden, wobei die politische Dimension der Partnerschaft im Vordergrund steht, oder ob es zur Aufspaltung in regionale Abkommen etwa durch die Bildung mehrerer Freihandelszonen mit dem Schwerpunkt auf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit kommt, bleibt abzuwarten.

Anmerkungen

1. Dieser Artikel basiert auf einer umfangreichen Studie über den begrenzten Erfolg der Lomé-Präferenzen. Vgl. Susanna Wolf, Begrenzter Erfolg der Lomé-Abkommen – Eine empirische Untersuchung der Wirkungen der EU-Zollpräferenzen auf den Handel der AKP-Staaten, Frankfurt a. M. 1996.

2. Vgl. Vorwort zum Grünbuch über die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Europäische Komission, Brüssel/Luxemburg 1996.

3. Vgl. Artikel 1 des Lomé IV-Abkommens.

4. Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1995, Washington D.C. 1995; Tabelle 1 und 1 a im Anhang.

5. Der Anteil des Hauptexportprodukts am gesamten Export liegt beispielsweise in Nigeria und Angola bei über 90 Prozent (Erdöl), in Uganda bei 90 Prozent (Kaffee) und in Guinea bei 84 Prozent (Erze).

6. Vgl. Thorsten Amelung und Rolf Langhammer, ACP Exports and EC Trade Preferences

Revisted, Kieler Arbeitspapiere Nr. 373, Kiel 1989.

7. Vgl. Joachim Betz, The New International Environment and EC-ACP Cooperation, in: Stefan Brüne, Joachim Betz und Winrich Kühne (Hrsg.), Africa and Europe. Relations of Two Continents in Transition, Münster/Hamburg 1994, S. 137.

8. Fische dürfen nur zollfrei eingeführt werden, wenn die Fangschiffe in einem AKP- oder EU-Staat registriert sind, unter der Flagge eines der Vertragsstaaten fahren, zu mindestens 50 Prozent im Eigentum eines Bürgers oder Unternehmens der Vertragsstaaten sind und die Hälfte der Mannschaft aus diesen Ländern stammt. Für die Produktion von Textilien dürfen nur Fasern oder Garne außerhalb der Vertragsstaaten bezogen werden, die Verarbeitung zu Stoffen muß in den AKP-Staaten vorgenommen werden, sonst geht die Ursprungseigenschaft verloren.

9. Hasse und Weitz weisen darauf hin, daß es dazu einer Sicherheit bezüglich einer langandauernden Präferenzgewährung sowie der Eigentumsbedingungen bedarf. Vgl. Rolf Hasse und Robert Weitz, Das Abkommen von Lomé - Übergang oder Alternative zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Köln 1978, S. 139.

10. Vgl. Michael Davenport und Christopher Stevens, The Outlook for Tropical Products, in: Christopher Stevens und Faber (Hrsg.), The Uruguay Round and Europe 1992: Implications for Future ACP/EC Cooperation, Maastricht 1990, S. 70.

11. General Agreement on Tariffs and Trade.

12. Vgl. u.a. Ian Goldin, Odin Knudsen und Dominique van der Mensbrugghe, Trade Liberalisation: Global Economic Implications, Paris/Washington D.C. 1993.

13. Vgl. Robert Kappel, Europäische Entwicklungspolitik im Wandel, Duisburg 1996.

14. Vgl. Anton Reithinger, Probleme und Perspektiven Europäischer Entwicklungspolitik, in: Nord-Süd aktuell, 1995, S. 387 ff.

15. Vgl. The Courier, 155 (1996).

16. Wenn die durchschnittlichen Produktionskosten mit steigender Menge zunächst sinken, ist eine Mindestmenge erforderlich, um konkurrenzfähig zu sein.

17. Dieter Frisch, Coherence in North-South Policy: the Role of the European Union, in: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Towards Coherence in North/South Policy: The Role of the European Union, Bonn 1994, S. 6.

18. Robert Kappel, Scheitern der Lomé-Verhandlungen – Die Kooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten zeigt Risse, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 4 (1995), S. 97.

19. Vgl. Grünbuch a.a.O., S.xi.

20. Vgl. Dieter Frisch, Zur Zukunft des Lomé-Abkommens, in: afrika spectrum, Jg. 31, 1996, S. 57–72 und Hildegard Lingnau, Perspektiven der Lomé-Kooperation, in: Internationales Afrikaforum, Jg. 32, 1996, S. 255-267.

21. Grünbuch a.a.O., S. 59.

22. Vgl. UNCTAD (1995) a.a.O. Tab. 1.13.

23. Vgl. Paul Collier und Jan Willem Gunning, Trade Policy and Regional Integration, in: The World Economy, Vol. 18, 1995, S. 394 ff.

24. Die Simulationen, denen empirische Daten zugrunde liegen, wurden mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell durchgeführt, bei dem die Nachfrage in den verschiedenen Regionen und das Angebot aus den verschiedenen Regionen prinzipiell im Gleichgewicht sind. Vgl. Susanna Wolf, a.a.O. S. 87 ff.

25. Vgl. Susanna Wolf, a.a.O. S. 124 ff.

26. Grünbuch a.a.O., S. 86.

27. Vgl. Dieter Frisch, Zur Zukunft des Lomé-Abkommens, a.a.O., S. 62.

28. Vgl. The Courier (161), 1997.

Der EU-Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten: Ökonomische Chancen und Reformbedarf für die EU

Christian Weise

Nach Abschluß der Regierungskonferenz zur Weiterentwicklung des Maastrichter Vertrages ist die geplante Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den assoziierten Ländern zu Beginn des nächsten Jahres der nächste Meilenstein im Prozeß der europäischen Integration.[1] Zu oft werden mit einer Osterweiterung vor allem finanzielle Lasten für die heutigen EU-Mitglieder assoziiert - eine Befürchtung, die vor allem Deutschland als größten Beitragszahler in das EU-Budget betrifft. Bei der Analyse der ökonomischen und wirtschaftspolitischen Aspekte einer Osterweiterung der Europäischen Union kommt es daher zunächst darauf an, sich die Chancen einer Erweiterung zu vergegenwärtigen.[2] Diese Chancen bedeuten allerdings keineswegs, daß eine Osterweiterung wirtschaftspolitisch unproblematisch wäre. Es sind vor allem drei Problemkreise, die bei einer Aufnahme der Beitrittskandidaten in die Europäische Union Schwierigkeiten schaffen: die Personenfreizügigkeit, die Agrarpolitik und die Strukturfonds.

Außenhandel führt zu Wohlfahrtsgewinnen

Seit Beginn der Transformation hat die Verflechtung zwischen der Europäischen Union und Ostmitteleuropa stark zugenommen.[3] Den assoziierten Ländern gelang eine bemerkenswerte Umlenkung ihrer Exporte; noch schneller stiegen aber zugleich auch die Exporte der Europäischen Union in die Region. Das Gewicht der zehn Beitrittskandidaten Ostmitteleuropas am Außenhandel der Union ist dennoch immer noch relativ gering (1995 je gut 3 Prozent der Ex- und der Importe). Wichtigster Handelspartner ist Deutschland, das seine Importe unter allen EU-Mitgliedern zwar am stärksten steigerte, dabei aber auch seinen bilateralen Handelsbilanzüberschuß ausbaute. Hieraus ergeben sich zwei Konsequenzen: Erstens folgt aus dem Anstieg der preisgünstigeren Importe ein Anstieg der Realeinkommen der Konsumenten bzw. der Unternehmen in der Europäischen Union, die Vorleistungen aus Ostmitteleuropa importieren. Zweitens wurden durch den Ost-West-Handel in der Europäischen Union direkt Arbeitsplätze gesichert; für Deutschland waren dies 1993 per Saldo etwa 60 000 Arbeitsplätze.

Die intensivere Verflechtung zwischen der Europäischen Union und Ostmitteleuropa ist also insgesamt mit Vorteilen verbunden, gleichzeitig geht sie aber mit Anpassungsdruck auf bestimmte Branchen einher und erhöht so die Notwendigkeit zu strukturellem Wandel. Die bilateralen Handelsströme sind jedoch nur ein – quantitativ nicht entscheidendes – Element der Einbindung der deutschen Volkswirtschaft in die internationale Arbeitsteilung; sie bringen keine gänzlich neuen oder gravierenden Anpassungslasten.

Die Stärken der deutschen Volkswirtschaft liegen in den humankapitalintensiv produzierenden Branchen (Maschinenbau, Kraftfahrzeugbau, Chemie – insbesondere Pharmazie -, Präzisionsmaschinen, Kommunikationstechnik); diese Stärken gilt es zu sichern und auszubauen. Hierzu dienen Qualifizierungsmaßnahmen auf allen Ebenen (Ausbildungsplätze, Universitäten, lebenslanges Lernen etc.). Unter Druck geraten die arbeitsintensiv produzierenden Branchen und die weniger gut qualifizierten Arbeitskräfte. In diesen Wirtschaftsbereichen ist die deutsche Volkswirtschaft nicht wettbewerbsfähig, und es wäre auch nicht sinnvoll, hier Wettbewerbsfähigkeit anzustreben. Ein Abbau dieser Bereiche im Strukturwandel ist unvermeidbar.

Die Osterweiterung ist also nicht nur – wie oft im politischen Raum betont – eine politische Selbstverständlichkeit, sie ist auch ökonomisch vorteilhaft. Die Erfahrung beispielsweise aus der Süderweiterung zeigt, daß die wirtschaftliche Verflechtung nach einem Beitritt zur Europäischen Union voraussichtlich nochmals ansteigen wird. Die Verwendung gemeinsamer Standards, die gemeinsame Wettbewerbskontrolle und die höhere Sicherheit für ausländische Investoren

wirken allesamt in diese Richtung. Ein Verzicht auf eine Osterweiterung hieße, auf die Vorteile der außenwirtschaftlichen Verflechtung zu verzichten und politische Destabilisierung in Ostmitteleuropa mit nicht absehbaren ökonomischen Folgen zu riskieren.

Migration: Ein oft überschätztes Problem

Bei der Migration von Ost nach West ist Polen das wichtigste Quelland, Deutschland das wichtigste Zielland.[4] Die tatsächlichen Ströme sind gemessen am Potential von 340 000 bis 680 000 Personen jährlich für die fünf CEFTA-Staaten (Polen, Ungarn, Tschechische und Slowakische Republik, Slowenien) noch gering. Der Migrationsdruck konzentriert sich jedoch auf wenige Branchen, so daß erheblicher politischer Gegendruck entsteht (vor allem im Baugewerbe). Dieser Mechanismus zeigt sich bereits heute gerade auch anläßlich der Arbeitskräftemigration innerhalb der Europäischen Union.

Analog zur Realeinkommenserhöhung durch billige Importe hat die kostengünstige Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte allerdings auch Vorteile, wenn sie zum Beispiel der Schaffung billigen Wohnraumes dient. Hier ist zwischen Konkurrenz innerhalb eines gesetzlichen Rahmens und „Schmutzkonkurrenz" durch illegale Niedrigstlöhne und Vernachlässigung der Sicherheit am Arbeitsplatz zu unterscheiden.

Zwei weitere Faktoren relativieren die Befürchtungen vor einer massiven Zuwanderung aus den assoziierten Ländern. Zum einen ist das Bevölkerungswachstum dort relativ gering. Zum anderen ist das wichtigste Mittel gegen Migration das wirtschaftliche Wachstum in den Herkunftsländern. Dieses wird durch eine EU-Mitgliedschaft gestärkt. Quantitativ bedeutsamer als der Migrationsdruck aus Ostmitteleuropa ist vielmehr der aus dem Mittelmeerraum, wo das Bevölkerungswachstum sehr hoch ist und sich kaum vergleichbare wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven bieten.

Schon wegen des letztgenannten Problems braucht die Europäische Union eine gemeinsame Einwanderungspolitik. Im Zuge der Osterweiterung wird die volle Freizügigkeit der Arbeitskräfte sicher nur schrittweise gewährt werden. Soweit dieses zu einer Vermeidung des brain drain beiträgt, liegen solche Übergangslösungen auch im Interesse der Beitrittskandidaten selbst.

Reform der EU-Agrarpolitik unverzichtbar

EU-Mitgliedschaft bedeutet im ökonomischen Sinne die Teilnahme am Binnenmarkt, das heißt vor allem die Abschaffung der Binnengrenzen für den Güterverkehr.[5] Damit gibt es auch für den Agrarbereich einen einheitlichen Markt, auf dem es nur einen einheitlichen Preis geben kann. Heute liegt das Agrarpreisniveau in Ostmitteleuropa relativ nahe am Weltmarktpreisniveau und damit insgesamt deutlich unter dem EU-Niveau. Die volle Übertragung einer unreformierten Gemeinsamen Agrarpolitik auf Ostmitteleuropa erforderte dort eine Preissteigerung, die untragbar wäre. Schon heute müssen die privaten Haushalte in Ostmitteleuropa einen deutlich höheren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Nahrungsmittel ausgeben als die Haushalte in der Europäischen Union. Zu nennenswerten Subventionen sind die öffentlichen Haushalte – sei es der Europäischen Union insgesamt oder seien es die der neuen oder alten Mitgliedstaaten – nicht in der Lage, ohne die Belastung der Steuerzahler unzumutbar zu erhöhen. Außerdem würde das höhere EU-Preisniveau zu Produktionsüberschüssen führen und letztlich Exportsubventionen erforderlich machen. Hierfür ständen der Europäischen Union nach den Vereinbarungen im GATT keine ausreichenden Kontingente zur Verfügung.

Eine Reform ist also unverzichtbar. Die letzte Reform von 1992 betraf im wesentlichen die Marktordnungen für Getreide und Rindfleisch. Hier gelang es, das EU-Preisniveau dem Weltmarktpreisniveau anzunähern. Nach der vollen Umsetzung dieser Reform im Jahr 1996 entfielen in den betroffenen Marktordnungen nur noch ca. 15 Prozent der Gesamtkosten auf die Marktordnung i.e.S. (beispielsweise Lagerkosten), der Rest waren Preisausgleichszahlungen an die Landwirte zur Kompensation des Abbaus zuvor gezahlter Subventionen. Generell müssen die Prinzipien dieser Reform möglichst einheitlich auf alle

Marktordnungen angewandt werden, um Marktverzerrungen zu minimieren. Wenn es zu einer solchen Fortführung der Reformen von 1992 kommt, ist die volle Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Neu-Mitglieder nicht mehr nötig – zum einen, weil die Landwirte der assoziierten Länder in der Vergangenheit keine Subventionen erhalten haben, für deren Abbau sie jetzt entschädigt werden müßten. Die andere wesentliche Begründung für diese Transfers – die Annäherung der landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen an das gesamtwirtschaftliche Pro-Kopf-Einkommen in der EU (15) – ist ebensowenig auf die Landwirte in Ostmitteleuropa anwendbar. Auf die neuen Mitgliedstaaten müßten nur die Marktordnungskosten im engeren Sinne (15 vH der Gesamtkosten) übertragen werden.

Die Probleme mit der Gemeinsamen Agrarpolitik wären dann aber immer noch nicht gelöst. Die Preisausgleichszahlungen in der Europäischen Union bedeuten zwar nicht mehr eine direkte Beeinflussung der Marktpreise der landwirtschaftlichen Produkte. Die Transfers sind jedoch an die bestellte Fläche bzw. an die gehaltene Tierzahl gebunden. Sie beeinflussen also immer noch die Produktionsentscheidung der Landwirte in der Europäischen Union (15) und wirken in erheblichem Maße wettbewerbsverzerrend. Dies ist erst recht nicht mehr tragbar, wenn nach einer Osterweiterung die relativ reichen Landwirte in der heutigen Union nichtproduktionsneutrale Transfers bekommen, die weniger leistungsstarken Landwirte in Ostmitteleuropa aber nicht. Nötig ist der Übergang zu einer echten, produktionsneutralen Einkommensstützung in der Europäischen Union, die sehr viel zielgerichteter sein kann und deshalb sehr wahrscheinlich merklich weniger Mittel beanspruchen würde als das heutige System. Solche rein sozialpolitisch motivierten Zahlungen fallen in den Aufgabenbereich der Nationalstaaten. Dieser Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik müßte also renationalisiert werden, eben weil er kein Element der Agrarpolitik mehr wäre; die Agrarpolitik im engeren Sinne bliebe Aufgabe der Europäischen Union. Einkommenstransfers an die Landwirte ständen in direkter und öffentlicher Konkurrenz zu anderen Staatsausgaben. Es ist selbstverständlich, daß sie Schritt für Schritt abgebaut werden müßten.

Szenarienrechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung kommen zu dem Ergebnis, daß die Übertragung einer unreformierten Gemeinsamen Agrarpolitik auf die fünf CEFTA-Staaten etwa 8 Mrd. ECU pro Jahr kosten würde (Preise von 1992), der Agrarhaushalt für die Europäische Union (15) stiege von unter 40 auf ca. 49 Mrd. ECU im Jahr 2010. Bei einer Reform entlang der hier entwickelten Grundsätze beliefen sich die agrarpolitischen Ausgaben für die Beitrittskandidaten nur noch auf etwa 1 Mrd. ECU, die innerhalb der Europäischen Union (15) auf ca. 7 Mrd. ECU im Jahr 2010. Die vorgeschlagenen Reformen würden sicher auf starke politische Gegenwehr stoßen; sie dürften aber auch unabhängig von einer Osterweiterung aus Haushaltszwängen und wegen des zu erwartenden Verlaufes künftiger GATT/WTO-Verhandlungen langfristig unumgänglich sein.

EU-Strukturfonds: Subsidiarität und Absorptionsfähigkeit beachten

Der wesentliche Bestimmungsgrund für die Transfers aus den Strukturfonds an die neuen Mitglieder ist das Pro-Kopf-Einkommen der Empfänger. Wenn man sich an den Zahlungen orientiert, die für 1999 zugunsten der ärmsten EU-Mitglieder geplant sind, und berücksichtigt, daß das Einkommensniveau der ostmitteleuropäischen Staaten noch erheblich tiefer liegt, errechnet sich ein Mitteltransfer an die fünf CEFTA-Staaten von ca. 33 Mrd. ECU pro Jahr bei voller Übertragung unveränderter Strukturfondsregeln. Dieses entspricht etwa den gesamten für 1999 geplanten Strukturfondsmitteln für die Europäische Union (15); es dürfte die Finanzierungsbereitschaft der Zahlerländer übersteigen. Transfers in dieser Größenordnung sind aber auch ordnungspolitisch bedenklich. Die genannte Summe entspricht etwa 7 Prozent des geschätzten Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Empfängerländer (gemessen in Kaufkraftparitäten); hinzu käme eine erhebliche nationale Kofinanzierung. Insgesamt wäre dies sicher ein zu großer Betrag, als daß ein sinnvoller Einsatz über öffentlich gesteuerte Investitionsprogramme

möglich erschiene. Es wird deshalb vorgeschlagen, einen maximalen Wert für den Anteil der zufließenden Transfers am BIP festzulegen. Dieser könnte sich am Ausmaß der Transfers an die wichtigsten Empfänger in der Europäischen Union (15) orientieren und würde dann bei 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu Kaufkraftparitäten liegen. Die Mittelzuflüsse an die CEFTA-Staaten würden dann im Jahr 2000 bei etwa 15 Mrd. ECU liegen und bis 2010 auf gut 20 Mrd. ECU steigen.

Innerhalb der Europäischen Union (15) kommt es darauf an, den Mitteleinsatz regional und funktional zu konzentrieren. Es dürfte mittlerweile Konsens sein, daß die heutige Regionalförderung der Union, derzufolge über die Hälfte der EU-Bevölkerung in benachteiligten Regionen lebt, zu umfassend angelegt ist. Maßnahmen der EU-Regionalpolitik müssen nicht nur auf ihren regionalpolitischen Sinn geprüft werden. Es ist darüber hinaus auch immer zu fragen, warum die Europäische Union – und nicht der Mitgliedstaat – tätig werden sollte. Die Antwort des Subsidiaritätsprinzips besagt, daß die Union nur die Aufgaben übernehmen soll, die von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erfüllt werden können. Demnach sollte sich die Förderung aus Gemeinschaftstöpfen künftig vor allem nach dem (Un-)Vermögen der Mitgliedstaaten richten, sich selbst zu helfen. Diese Fähigkeit spiegelt sich im Pro-Kopf-Einkommen. Regionen mit Entwicklungsproblemen in wohlhabenderen Mitgliedstaaten muß auf nationalstaatlicher Ebene geholfen werden. Bei einer konsequenten Anwendung dieses Prinzips würde sich die Strukturfondstätigkeit auf das heutige Ziel 1, die Förderung von Regionen mit weniger als 75 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens in der Europäischen Union (15), konzentrieren. Dieses Ziel erfaßt nach der heutigen Praxis ca. ein Viertel der EU-Bevölkerung. Der strukturpolitische Mittelbedarf würde sich dann etwa bei 30 Mrd. ECU stabilisieren, statt bis 2010 auf 38 Mrd. ECU zu steigen.

Bei einem solchen Vorgehen hielte sich die Belastung der Zahler in Grenzen, und der Mittelzufluß an die größten Mittelempfänger in der Europäischen Union (15) bliebe konstant. Die wohlhabenderen Mitgliedstaaten verlören – in einer Größenordnung von insgesamt 10 Mrd. ECU - Fördermittel, die aber ohnehin zumindest aus ökonomischer Sicht kaum gut begründet sind.[6]

Rein fiskalische Sichtweise greift zu kurz

Zum Abschluß ein Wort zur oft gehörten Vorgabe, das EU-Budget sei dauerhaft auf 1,27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen. Diese Vorgabe ist aus zwei Gründen bedenklich. Erstens konzentriert sie sich unzulässig auf die unmittelbaren fiskalischen Lasten. Sie greift damit in ähnlicher Weise zu kurz wie die Nettozahlerdebatte. Wichtig ist es vielmehr, über den Sinn und die Struktur der Einnahmenseite und anschließend genauso über die einzelnen Posten der Ausgabenseite zu diskutieren. Erst daraus ergibt sich die Beurteilung des eigenen Haushaltsbeitrages. Zweitens verkürzt die Vorgabe die Debatte auf eine willkürlich gewählte Zahl, deren Aussagekraft sehr begrenzt ist – ein Fehler, der schon beim Budgetdefizitkriterium zur Qualifizierung für die Währungsunion gemacht wurde. Nach den oben vorgeschlagenen Reformen ist es möglich, einen deutlich kleineren EU-Haushalt zu erreichen, als aus der Vorgabe folgt (etwa 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts). Dies liegt aber im wesentlichen an der empfohlenen Rückübertragung weiter Teile der heutigen Gemeinsamen Agrarpolitik an die Mitgliedstaaten. Unabhängig davon, ob diese die Agrartransfers dann abbauen oder weiter leisten, bleibt an irgendeiner Stelle im Wirtschaftskreislauf eine Belastung zurück. Die Formel „Begrenzung des EU-Budgets auf 1,27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts" suggeriert fälschlicherweise, die Osterweiterung sei ohne zusätzliche Kosten zu haben. Der Blick auf die entscheidenden Fragen, ob die aufgewendeten Mittel effizient eingesetzt werden und welche Erträge den Ausgaben für das EU-Budget gegenüberstehen, wird damit vernebelt.

Die Osterweiterung macht es notwendig, Reformen umzusetzen, die ohnehin auf der Tagesordnung stehen. Diese Reformen sind zwangsläufig auch mit Belastungen verbunden. Sie sind dennoch unverzichtbar: Erstens erhöhen sie die Effizienz der EU-Politiken in der heutigen Union,

was im Interesse gerade derjenigen Länder liegt, die große Anteile des EU-Haushaltes finanzieren. Zweitens schafft die Entlastung des EU-Haushaltes finanziellen Raum für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und für notwendige Hilfen an Drittländer (Mittelmeerraum, Nicht-Mitglieder in Mittel- und Osteuropa). Drittens verleihen EU-interne Reformen der Beitrittsperspektive Glaubwürdigkeit, was insbesondere deshalb wichtig ist, weil das oftgenannte Jahr 2000 kein realistischer Beitrittstermin ist.

Die vorgeschlagenen Reformen liegen also im Interesse der heutigen und künftigen EU-Mitglieder. Dennoch ist zu ihrer Durchsetzung ein hohes Maß an politischer Entschlußkraft erforderlich, da für alle Mitgliedstaaten wohl vor allem der Verlust von Transfers aus der EU-Kasse im Mittelpunkt der politischen Debatte stehen wird, während die Vorteile der Reformstrategie weniger konkret und offensichtlich sind – ein Problem, das aus der Debatte um Freihandel und Protektionismus lange bekannt ist. Die Europäische Union hat es zwar geschafft, internen Freihandel herbeizuführen. Dies könnte Anlaß zu der optimistischen Einschätzung geben, daß die Union auch jetzt unmittelbare Partikularinteressen überwinden und den aktuellen Herausforderungen gerecht werden kann. Die enttäuschend zaghaften Fortschritte, zu denen sich der Europäische Rat von Amsterdam etwa beim Übergang zur häufigeren Anwendung von Mehrheitsbeschlüssen durchringen konnte, lassen allerdings befürchten, daß die Mitgliedstaaten gegenwärtig nicht zu substantiellen Reformen bereit sind. Die Beitrittskandidaten werden ihre Hoffnungen wohl endgültig eher auf das Jahr 2005 plus X richten müssen als auf die ersten Jahre nach der Jahrtausendwende.

Anmerkungen

1. Überarbeiteter Beitrag für die Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion zur Osterweiterung der Europäischen Union am 21. April 1997 in Bonn. Bei den assoziierten Ländern handelt es sich um Polen, Ungarn, die Tschechische und die Slowakische Republik, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland und Litauen.

2. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat diese Fragen im Rahmen eines Gutachtens für das Bundesministerium für Wirtschaft ausführlich untersucht. Vgl. Christian Weise u. a., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf. DIW Beiträge zur Strukturforschung Heft 167, Berlin 1997.

3. Vgl. auch Mehr Beschäftigung in der EU durch Außenhandel mit Transformationsländern. Bearbeitet von Dieter Schumacher. Wochenbericht des DIW 34/96.

4. Vgl. auch Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration. Bearbeitet von Herbert Brücker und Fritz Franzmeyer. Wochenbericht des DIW 5/97.

5. Zu den notwendigen Reformen der EU-Politiken und den Auswirkungen auf die Nettokosten einer Erweiterung und den EU-Haushalt vgl. Osterweiterung der EU: Finanzierung erfordert Reformen. Bearbeitet von Christian Weise. Wochenbericht des DIW 49/96.

6. Vgl. für eine ausführliche Kritik an der EU-Strukturpolitik Christian Weise, EU-Politik zur Steigerung regionaler Wettbewerbsfähigkeit, in: DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 2 (1995), S. 266-278.

EU-Finanzen und Strukturfonds vor der Reform

Offiziell stehen die zukünftige Finanzverfassung und die Fortführung der Strukturpolitik der Europäischen Union nicht auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz, aber dennoch gehören beide Themen zweifellos zur „hidden agenda" der Verhandlungen. Für die Aktualität dieser Themen gibt es mehrere Gründe: Zum einen laufen 1999 sowohl die gegenwärtige Finanzielle Vorausschau als auch die Förderperiode der Strukturfonds aus. Zum anderen werden im Hinblick auf die dritte Stufe der Währungsunion zuweilen Transferleistungen gefordert, die den Wegfall des Wechselkursinstruments kompensieren sollen. Und schließlich müssen Vorbereitungen für die geplante Osterweiterung mit ihren enormen strukturpolitischen (und damit finanzpolitischen) Herausforderungen getroffen werden. Das Europäische Parlament hat bereits mehrfach in Entschließungen davor gewarnt, den Beitrittskandidaten aus dem Osten eine baldige Mitgliedschaft zu versprechen, bevor die heiklen Fragen der EU-Finanzen und der Fortführung der kostspieligsten Gemeinschaftspolitiken, das heißt insbesondere der Strukturpolitik, gelöst wären.

Die Gestaltung der europäischen Finanzen und die Fortführung der Strukturpolitik werden politisch häufig miteinander verknüpft, da die Strukturfonds mit einem Anteil am Gemeinschaftshaushalt von inzwischen rund einem Drittel neben den Kosten der Agrarpolitik ganz wesentlich zu den „Nettopositionen" der Mitgliedstaaten beitragen. Auch werden die Fonds – das zeigt ihre Geschichte – gerne als Verhandlungsmasse umfangreicher „package deals" eingesetzt. Aus wissenschaftlicher Perspektive lassen sich die Fonds außerdem im Rahmen der europäischen Finanzordnung als Teil eines – allerdings unvollkommenen – Finanzausgleichs betrachten.

Die wissenschaftliche Fachtagung „Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU", die der Arbeitskreis Europäische Integration zusammen mit dem Bremer Senator für Wirtschaft,

Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU

Wissenschaftliche Fachtagung des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn in Zusammenarbeit mit dem Senator für Wirtschaft, Technologie und Europaangelegenheiten der Freien Hansestadt Bremen
Bremen, 6.–8. März 1997

Wissenschaftliche Leitung
Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim

Begrüßung und Einführung in das Thema
Senator Hartmut PERSCHAU, Bremen
Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim

Finanzverfassung und Staatsverfassung: Der Fall der EU
Prof. Dr. Armin DITTMANN, Universität Hohenheim
Dr. Manfred KOPS, Universität zu Köln

Die derzeitige Finanzverfassung der EU: Entwicklung und Erfahrungen
Armin KLEIN, Bundesministerium der Finanzen, Bonn
Dr. Eckart GUTH, Europäische Kommission, Brüssel

Finanzausgleich über den EU-Haushalt: Rechtfertigung und Größenordnungen
Prof. Dr. Heinz GROSSEKETTLER, Universität Münster

Deutschland – „Zahlmeister" Europas?
Dr. Claus-Peter CLOSTERMEYER, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim

Die EU-Strukturpolitik: Zielorientierungen, Wirkungen, Effizienz
Dr. Gerhard STAHL, Europäische Kommission, Brüssel
Dr. Gerhard FUNKSCHMIDT, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis der EU-Finanz- und Strukturpolitik: Konflikte zwischen EU, Mitgliedstaaten und Regionen?
Ursula KALBFLEISCH-KOTTSIEPER, Thüringer Ministerium für Justiz und Europaangelegenheiten, Erfurt
Detlev SAMLAND, Europäisches Parlament, Brüssel/Straßburg
Michael DÄUMER, Der Senator für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten der Freien Hansestadt Bremen

Die EU-Strukturpolitik vor neuen Herausforderungen: Währungsunion und Osterweiterung
Dr. Fritz FRANZMEYER, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Neue Einnahmequellen für die EU?
Fabio COLASANTI, Europäische Kommission, Brüssel

Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten veranstaltet hat, fiel daher in eine sowohl wissenschaftlich wie politisch hochaktuelle Debatte. Die Brisanz und Aktualität der nur scheinbar „trockenen" Finanzfragen belegten die von den Experten aus Wissenschaft und Politik zwischen dem 6. und 8. März im Bremer Rathaus häufig sehr lebhaft geführten Diskussionen.

Bremens Senator für Europaangelegenheiten *Hartmut Perschau* wies gleich in seiner Begrüßungsansprache auf die besondere Relevanz des Tagungsthemas für die Gastgeber hin. Bremen und Bremerhaven bedürften ebenso wie die schwächeren Länder der Gemeinschaft, also vor allem die Kohäsionsstaaten, weiterhin der Hilfe der gemeinschaftlichen Strukturpolitik. Gleichzeitig sei die Kassenlage der EU-Mitgliedstaaten aber äußerst schwierig und es seien Eingriffe in bestehende Verteilungsstrukturen, etwa im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik, unvermeidbar. Im Rahmen der Strukturpolitik sprach sich der Senator dafür aus, die Mittel stärker zu konzentrieren und die parallele Förderung vieler Ziele und unterschiedlicher Gemeinschaftsinitiativen zu überprüfen. Perschau forderte die Teilnehmer der Tagung auf, der Frage nachzugehen, wie trotz eines nicht beliebig ausweitbaren Budgets eine wirksame Kohäsionspolitik betrieben und gleichzeitig die Osterweiterung bewerkstelligt werden könne.

Aus wissenschaftlicher Sicht ergänzte *Rolf Caesar* in seinen Einführungsworten die Zielsetzung der Tagung. Er kritisierte insbesondere politische Debatten, in denen häufig grundsätzliche Fragen wie nach dem Sinn und Zweck einer Finanzverfassung für die Europäische Union gar nicht mehr behandelt würden. Am Anfang der Bremer Tagung stand deshalb zunächst eine grundlegende Beschäftigung mit dem Verhältnis zwischen Staats- und Finanzverfassung.

Staatsverfassung und Finanzverfassung

Bei der Diskussion um eine europäische Finanzverfassung müßten die Wechselwirkungen mit anderen Teilen einer Unionsverfassung berücksichtigt werden, erklärte *Armin Dittmann*. Die Verfügung über Finanzmittel sei ein Mittel der Staatsgewalt, betonte Dittmann und zitierte das bekannte Wort von den Finanzen als den „Nerven des Staates" (Bodin). Jede mögliche Form von Staatlichkeit in einem Bundesstaat setze voraus, daß den verschiedenen politischen Ebenen ein Kern unentziehbarer Aufgaben und die für deren Erfüllung notwendigen Finanzen zugewiesen würden. An der Ausgestaltung und Anwendung der Verfassungsnormen, die sich auf diese Aufgaben und Einnahmen bezögen, ließe sich mithin der Grad an Eigenständigkeit der staatlichen Gliederungen erkennen. Die Finanzverfassung sei der Staatsverfassung dabei weder über- noch untergeordnet, vielmehr bestünden zwischen beiden Verfassungsteilen zahlreiche Wechselwirkungen.

So ergäben sich für die Gestaltung einer europäischen Finanzverfassung auch aus dem deutschen Verfassungsrecht eine Reihe von Bedingungen. Aus der sogenannten Struktursicherungsklausel in Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz folge, daß die Gemeinschaft, an der die Bundesrepublik teilhabe, föderativen Grundsätzen verpflichtet sein müsse. Hierzu sei es allerdings nicht erforderlich, daß sich die künftige föderative Struktur der Gemeinschaft allein am deutschen Modell orientiere. Ebenfalls zu beachten sei das im Grundgesetz verankerte Leitbild der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse". Der mit diesem Ziel verbundene Finanzausgleich sei nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts politisch nicht beliebig gestaltbar, sondern müsse als Ausdruck des bundesstaatlichen Prinzips der Solidarität betrachtet werden. Auch das in der Staatsverfassung verankerte Demokratieprinzip wirke sich auf die Finanzverfassung aus, da diesem Prinzip entsprechend auch das Budgetrecht demokratischen Anforderungen genügen müsse. Sollte die Europäische Union daher eine eigene Kompetenz zur Abgabenerhebung erhalten, so stelle sich die Frage in aller Schärfe, ob dieser wesentliche Kompetenzzuwachs durch die demokratische Legitimation der Union noch hinreichend gedeckt werde. Ferner wies Dittmann auf die vom Bundesverfassungsgericht zunehmend enger geknüpfte Bindung der Steuergewalt an die Grundrechte hin: in Deutschland sei eine „grundrechtliche

Domestizierung" der Finanzgewalt zu verzeichnen. Auch dies müsse bei der Gestaltung einer europäischen Finanzverfassung beachtet werden. Bei allen diesen Anforderungen sei eine „perfekte", einvernehmliche Lösung, so erklärte der Verfassungsrechtler auch unter dem Hinweis auf historische Erfahrungen, nicht erwartbar, vielmehr müßten auf dem Weg zu einer gefestigten europäischen Finanzverfassung zunächst Provisorien und Kompromisse genügen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist, so betonte *Manfred Kops,* eine Unterscheidung zwischen Staats- und Finanzverfassung nicht nötig. Kops verwies auf die in der Finanzwissenschaft gebräuchliche Differenzierung zwischen passivem Finanzausgleich (Verteilung der Aufgaben) und aktivem Finanzausgleich (Verteilung der Einnahmen), die zusammen einer Finanzverfassung im weiteren Sinne entsprächen. Außerdem wird üblicherweise zwischen dem originären Finanzausgleich und dem an eine gegebene Aufgaben- und Einnahmenverteilung anknüpfenden ergänzenden Finanzausgleich unterschieden. Aus der ökonomischen Theorie der Finanzverfassung ließen sich verschiedene Empfehlungen ableiten, erklärte Kops. Doch die Chance, in der Europäischen Union eine „optimale" Finanzverfassung zu schaffen, werde durch mehrere Faktoren stark gemindert. Als Probleme führte er das Beharrungsvermögen historisch gewachsener Aufgaben- und Einnahmenkompetenzen der Nationalstaaten an, diverse Zielkonflikte und schließlich eine mangelnde Quantifizierbarkeit der Kosten, die sich etwa aus einer zu dezentralen oder zu zentralen Aufgabenverteilung ergäben. Kops zog hieraus die Schlußfolgerung, daß für die Verteilung der Kompetenzen in der Europäischen Union die Präferenzen der Bürger ausschlaggebend sein müßten. Dazu sei es jedoch erforderlich, einerseits die Bürger über mehr Transparenz der Entscheidungen in die Lage zu versetzen, sich selbst ein Urteil zu bilden und andererseits überhaupt eine stärkere Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation in den Strukturen der Europäischen Union vorzusehen.

Ob etwa das Europäische Parlament sich eignen würde, bei einem eigenen Recht zur Abgabenerhebung der Gemeinschaft die notwendige demokratische Legitimation zu verschaffen, blieb in der anschließenden Diskussion offen. Dittmann verwies auf das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in welchem dem Europäischen Parlament nur eine mindere demokratische Legitimation zugesprochen wird.

Erfahrungen mit der Finanzverfassung der Europäischen Union

Die bestehende Finanzordnung der Europäischen Union ist zweifellos weit von theoretischen Entwürfen „optimaler" Verteilungsstrukturen entfernt. Vielmehr zeigen die Erfahrungen aus der Praxis, daß es sich der Erwartung Dittmanns entsprechend um ein – allerdings langlebiges – „Provisorium" handelt. Nach Ansicht von *Armin Klein,* ist die heutige finanzpolitische Kompetenzverteilung in der Gemeinschaft das Ergebnis zahlloser kleiner Kompromisse. Ein kohärentes und dann auch transparentes System könne nur durch eine umfassende Reform im Rahmen einer europäischen Verfassung geschaffen werden. Klein verwies auf die Vielfalt unterschiedlicher Varianten von Aufgabenzuweisungen und Finanzierungskompetenzen zwischen der gemeinschaftlichen Ebene und den Mitgliedstaaten, die die Vertragstexte vorsähen. Einheitliche Regelungen, nach denen etwa für alle Politikfelder eine lediglich komplementäre Finanzierung durch die Gemeinschaft festgeschrieben würde, habe die Bundesregierung nicht durchsetzen können. In der Debatte um einen neuen Eigenmittelbeschluß zielen die Bemühungen der Bundesregierung nun neben mehr Transparenz des Systems auf drei Eckpunkte: Erstens solle der derzeitige Plafonds für die maximale Finanzausstattung der Europäischen Union von (1999) 1,27 Prozent des Gemeinschafts-Bruttosozialprodukts beibehalten werden. Zweitens dürfe der Gemeinschaftshaushalt auch in Zukunft nicht über Kredite finanziert werden. Dies sei auch im Rahmen der Währungsunion aus stabilitätspolitischen Gründen wichtig. Und drittens befürworte die Bundesregierung eine Bemessung der Beitragsleistungen am Bruttosozialprodukt als dem hierfür geeignetsten Maß-

stab. Positive Erfahrungen mit der Finanzordnung der Gemeinschaft hob *Eckart Guth* hervor. Immerhin sei es der Gemeinschaft gelungen, eine finanzielle Disziplin zu schaffen, die eine kontrollierte Entwicklung der Ausgaben ermöglicht habe. Dies zeige insbesondere die Tatsache, daß die Eigenmittel-Obergrenze nicht ausgeschöpft worden sei. Das erreichte hohe Maß an Ausgabendisziplin und die über einen langen Zeitraum erstaunliche Anpassungsfähigkeit der gemeinschaftlichen Finanzwirtschaft sei vor allem auf pragmatische Strukturelemente wie etwa die „Zwölftel-Regelung" bei einem Scheitern des Haushaltsverfahrens oder die Kooperation von Parlament und Rat im Rahmen der Finanziellen Vorausschau zurückzuführen.

Dennoch verläuft die Zusammenarbeit zwischen der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament auch nach der Erfahrung Guths nicht ganz störungsfrei. Die letzte Interinstitutionelle Vereinbarung von 1993 habe nicht alle an sie geknüpften Erwartungen erfüllt. Guth sieht drei Problembereiche: Der politische Trilog, in dem noch vor dem offiziellen Beschluß der Kommission über einen Haushaltsvorentwurf zwischen den beteiligten Akteuren ein Konsens gesucht wird, ende häufig ergebnislos. Im Rat sei in dieser Phase meist noch keine abschließende Meinungsbildung erfolgt, außerdem wirke sich hier der halbjährliche Wechsel der Ratspräsidentschaft negativ aus. Einen zweiten Reibungspunkt stelle nach wie vor die machtpolitisch bedeutsame Unterscheidung zwischen den „obligatorischen" und den „nicht-obligatorischen" Ausgaben dar, bei denen das Parlament über weniger bzw. mehr Mitwirkungsrechte verfügt. Drittens bestehe bei nicht-obligatorischen Ausgaben das Problem, daß das Parlament Haushaltslinien schaffe, für deren Nutzung aber die vom Rat zu erlassende nötige Rechtsgrundlage fehle. Die Kommission sitze in diesen Fällen zwischen den Stühlen und wisse nicht, ob sie die entsprechenden Ausgaben tätigen solle oder nicht.

Beide Referenten waren sich einig, daß die Komplexität und Intransparenz der europäischen Finanzverfassung in Zukunft noch deutlich zunehmen könnte, wenn sich in der Gemeinschaft die diskutierte Flexibilitätsklausel durchsetze. Es stellt sich dann die Frage, wie die Finanzierung von Aufgaben geregelt werden soll, an denen sich nur ein Teil der Mitgliedstaaten beteiligen möchte. Eines der diskutierten Modelle sehe vor, so Klein, daß nur die an einer flexiblen Integrationsstufe beteiligten Mitgliedstaaten über die entsprechenden Maßnahmen entschieden und diese finanzierten. Denkbar ist nach Guths Darstellung jedoch auch eine Form der zwischenstaatlichen Finanzierung außerhalb des EU-Systems. Guth sprach sich selbst jedoch dafür aus, bei einer Flexibilisierung alle Maßnahmen weiterhin gemeinsam zu finanzieren. Schon heute trügen die Mitgliedstaaten in vielen Fällen zur Finanzierung von Aktionen bei, die nicht alle Länder betreffen würden.

Rechtfertigungen für einen Finanzausgleich

Stellt man die Verteilungswirkungen des EU-Haushalts in den Vordergrund, so läßt sich die Frage nach der Zukunft der Finanzverfassung auch formulieren als die Frage, ob die bestehenden Verteilungseffekte vor allem der Strukturfonds durch ein allgemeines System von Finanztransfers in Form eines ungebundenen Finanzausgleichs komplettiert oder ersetzt werden sollen. *Heinz Grossekettler* beleuchtete aus finanzwissenschaftlicher Sicht potentielle Rechtfertigungen für einen solchen weiterreichenden Finanzausgleich auf europäischer Ebene. Als Begründungen sind grundsätzlich allokative, distributive oder stabilitätsorientierte Argumente denkbar.

Aus allokativer, also auf die Ressourcenstruktur bezogener Sicht ergibt sich nach Grossekettlers Auffassung keine Begründung für einen ungebundenen Finanzausgleich über den Gemeinschaftshaushalt. Auch distributiven Motiven steht Grossekettler eher skeptisch gegenüber. Ein interpersonaler Ausgleich sei utopisch, ein mitgliedstaatlicher Ausgleich würde aber zwangsläufig bedeuten, daß auch „Arme" in reichen Mitgliedstaaten die Hilfen für „Reiche" in armen Ländern mitfinanzierten. Außerdem weise dieses System zwangsläufig einen wesentlich „ungebundeneren" Charakter auf als der

nur formal ungebundene deutsche Finanzausgleich. Die Aufgaben der deutschen Länder seien nämlich begrenzt und beträfen Faktoren, die für die Entwicklungschancen bedeutsam sind – die Mitgliedstaaten der Europäischen Union als Empfänger von Transfers hätten dagegen einen völlig unbeschränkten Verwendungsspielraum.

Das stabilitätspolitische Argument ergibt sich aus der Währungsunion: Mit dem Wegfall des Wechselkurses als Anpassungsinstrument bei asymmetrischen Schocks verbleiben nach weitverbreiteter Auffassung nur Transfers als Hilfe zur Schockabsorption (weil Lohnverzicht für unrealistisch und Migration für generell unerwünscht gehalten wird). Die Gefahr einer divergierenden wirtschaftlichen Entwicklung bleibt nach Grossekettlers Einschätzung aber auch innerhalb einer Wirtschafts- und Währungsunion bestehen. Anhand von Daten aus der Bundesrepublik legte Grossekettler dar, daß selbst in hochintegrierten Staaten deutlich abweichende Wirtschaftsentwicklungen möglich seien.

Sollte deshalb ein Finanzausgleichsystem geschaffen werden, das speziell zur Schockabsorption dient, so wären nach Grossekettlers Berechnung etwa 0,2 Prozent des BSP als maximaler Transferbedarf nötig. Schon aus diesem Volumen ergäben sich aber in der Bundesrepublik heftige Verteilungskämpfe und letztlich, so Grossekettler, die Notwendigkeit einer anderen Finanzverfassung. Mit einem Finanzausgleich wären darüber hinaus drei weitere Gefahren verbunden: die mögliche Ausbeutung großer Staaten in einer Gemeinschaft (Olson), eine verschärfte Praxis des Stimmenkaufs und die Verschleierung und Blockierung von Verantwortung.

Als Hauptproblem eines Finanzausgleichs, so wurde in der anschließenden Diskussion deutlich, erscheint vor allem die Möglichkeit, daß Transferzahlungen zur Finanzierung von unwirtschaftlichem Handeln oder rein konsumtiven Zwecken genutzt werden und sich möglicherweise perpetuieren. Als ein besonderes Dilemma wurde dabei die Tatsache erkannt, daß Deutschland als Geberland einerseits auf einer strikten Zweckbindung der Fördermittel aus den Strukturfonds bestehe, andererseits aber von den deutschen Ländern (insbesondere Bayern) ein größerer Handlungsspielraum bei der Verwendung der Hilfen gefordert werde.

Deutschland – „Zahlmeister" Europas?

Von der theoretisch postulierten Gefahr der „Ausbeutung" großer Mitglieder eines Bundes zur Nettozahlerposition Deutschlands in der Europäischen Union: Wie ist das Schlagwort vom „Zahlmeister" Europas zu beurteilen? Nach Einschätzung von *Claus-Peter Clostermeyer* birgt dieses Thema neben dem „Euro" die höchste europakritische Brisanz. Entscheidend sei dabei nicht die Zahlungsseite, denn Deutschlands Finanzierungsbeitrag, der rund 31 Prozent des Gemeinschaftshaushalts ausmacht, entspricht in etwa dem Anteil Deutschlands am Bruttosozialprodukt der Fünfzehn (knapp 29 Prozent). Erst nach Berücksichtigung der Rückflüsse aus europäischen Kassen – also in der sogenannten Nettoposition – ergebe sich ein deutlicher unausgewogenes Bild. Die Bundesrepublik weise mit einer Nettozahlung von jährlich rund 26 Mrd. D-Mark einen extremen Abstand zu den nächstkleineren Nettozahlern auf – Großbritannien zahle netto nur 6 Mrd. D-Mark, Italien 3 Mrd. und Frankreich sogar nur 2 Mrd.

Nach der Erfahrung Clostermeyers gibt es drei unterschiedliche Ansätze, denen entsprechend diese Zahlen interpretiert würden. Erstens würden vor allem „berufsmäßige Europäer" häufig abwiegeln und auf Zuordnungsschwierigkeiten bei einzelnen Ausgaben und auf die Steigerung der deutschen Rückflüsse bei den Strukturausgaben verweisen. Eine zweite Sichtweise betone die politischen und ökonomischen Vorteile aus der Mitgliedschaft, die im Saldo der Finanztransfers unberücksichtigt blieben. Nach einem dritten Ansatz wird die Nettostellung Deutschlands jedoch kritisch beurteilt. Aus dieser Perspektive wird vor allem gefordert, die Haushaltsdisziplin und die Betrugsbekämpfung in der Gemeinschaft zu verbessern. Deutschland solle sich außerdem bemühen, an den Ausgaben der Europäischen Union stärker zu partizipieren.

Clostermeyer schloß sich implizit der kritischen dritten Position an und forderte Einsparungen und Reformen etwa bei den Strukturfonds. Außerdem begrüßte er den Ansatz des Bundesfinanzministeriums, es müsse ein Schutzmechanismus geschaffen werden, der ähnlich wie im Fall des „Briten-Rabatts" eine übermäßige Netto-Belastung einzelner Mitgliedstaaten vermeide. Alle Reformansätze stünden jedoch vor dem politischen Problem, daß jede Mark, die Deutschland netto weniger an die Europäische Union abführe, von einem anderen Mitgliedstaat – angesichts der bestehenden Ungleichgewichte vor allem von Frankreich – bezahlt werden müsse. Eine tiefgreifende Neuordnung hält Clostermeyer aber für kaum erreichbar.

Auch *Rolf Caesar* beurteilt die Reformmöglichkeiten skeptisch. Vorstellbar ist seiner Ansicht nach nur eine implizite Reduzierung der deutschen Nettozahler-Position als „Nebeneffekt" grundsätzlicher Reformen des EU-Finanzsystems. Eine wissenschaftliche Rechtfertigung für die deutlichen Ungleichgewichte zwischen den Nettopositionen der Mitgliedstaaten sei nicht ableitbar. Weder eigneten sich dazu das Prinzip der Belastung nach der Leistungsfähigkeit noch Effizienzpostulate oder etwa das Äquivalenzprinzip, das die Existenz deutscher Sondervorteile aus der Integration voraussetze. Aus politökonomischer Perspektive lasse sich jedoch erklären, wie der extreme Nettosaldo Deutschlands zustandekommen konnte. Danach habe eine – bewußte oder unbewußte – Interessenkoalition zu Lasten Dritter, die die deutsche Exportwirtschaft und die deutschen Europapolitiker auf Kosten der einheimischen Konsumenten und Steuerzahler gebildet hätten, zu dieser Situation geführt.

Erst in jüngerer Zeit, so Caesar, seien die Beitragslasten für die Wähler zu einem wichtigen und damit nun auch für die Politiker relevanten Thema geworden. Wenn nun eine Reform angestrebt werde, befinde sich die Bundesrepublik aber in einer relativ schwachen Verhandlungsposition. Sie solle sich deshalb darauf konzentrieren, enge Restriktionen für die EU-Finanzierung durchzusetzen, wie etwa eine Beibehaltung des Eigenmittel-Plafonds oder die weitere Ablehnung eigener Kompetenzen zur Steuererhebung oder Kreditaufnahme für die Europäische Union.

Die Teilnehmer der Bremer Tagung zeigten sich in der anschließenden Diskussion um die Zahlmeister-Rolle Deutschlands geteilt. Einige schlossen sich der Sichtweise an, nach der der deutsche Negativsaldo problematisch sei. Klein ergänzte das von Caesar entworfene Modell der unausgesprochenen Interessenkoalition noch mit dem Hinweis auf die deutschen Bundesländer, die als „Trittbrettfahrer" zwar von europäischen Fördertöpfen profitierten, aber nichts zu ihrer Finanzierung beitrügen. Zukünftig, so sein Vorschlag, sollten deshalb auch die Länder an steigenden Finanzierungslasten beteiligt werden. Andere Diskussionsteilnehmer warnten hingegen davor, bei der Nettozahler-Diskussion den nicht berechenbaren (politischen) Nutzen der Integration zu vernachlässigen.

Die Strukturpolitik der Europäischen Union

Unabhängig davon, ob das Ziel lautet, die deutsche Nettoposition zu verändern, ist eines deutlich: Eine Reform der EU-Finanzen ist nur in Verbindung mit Reformen auch innerhalb der ausgabenwirksamen Politiken der Gemeinschaft denkbar. Insbesondere die Fortführung der Strukturpolitik könnte, wie bereits eingangs angedeutet, als Teil eines politischen Gesamtpakets zur zukünftigen Finanzierung der Europäischen Union behandelt werden.

Die Strukturpolitik hat, wie *Gerhard Stahl* feststellte, in der Vergangenheit zu einer Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der Gemeinschaft beigetragen. Dennoch bestehe unzweifelhaft ein Reformbedarf: die Mittel, die künftig für die Regionalpolitik zur Verfügung stünden, würden auch nach der Arbeitshypothese der Kommission nicht steigen, gleichzeitig kämen mit der Osterweiterung aber neue Belastungen auf die Gemeinschaft zu. Noch liegen keine offiziellen Vorschläge der Kommission zur Reform der Fonds vor, Stahl machte jedoch schon einige Eckpunkte deutlich: Als nötig angesehen wird demnach eine Konzentration der Mittel, eine Reduzierung der

Schon im laufenden Jahr, etwa zwischen Juni und September wird die Kommission, so kündigte *Fabio Colasanti* an, ihre Vorschläge zur Zukunft des Eigenmittelsystems vorlegen. Das bestehende System hat sich nach Auffassung Colasantis insofern bewährt, als daß die Mittel, die der Gemeinschaft zur Verfügung standen, ausreichend waren und ihre Bereitstellung keine großen Probleme bereitet habe. Es werde jedoch bisweilen der alte Kritikpunkt, der Gemeinschaft fehle es an einer eigenen Finanzautonomie, erhoben. Bei der Frage, welche Steuern als neue Einnahmequellen für die Europäische Union in Frage kämen, stoße man neben eher technischen Problemen (Frage des Harmonisierungsgrades) aber vor allem auf das Problem einer gerechten Verteilung. Würde man etwa die Union an der Tabak- oder der Mineralölsteuer beteiligen, so sei zu berücksichtigen, daß in einigen Ländern überproportional viel Tabak konsumiert bzw. Mineralöl verbraucht werde. Bei allen diesen Einnahmequellen sei deshalb ein Korrekturmechanismus vonnöten, der den jeweiligen nationalen Finanzierungsbeitrag an das Bruttosozialprodukt koppele. Die Frage stelle sich aber, so resümierte Colasanti, warum man daher nicht von vornherein die Beiträge als Anteil am Bruttosozialprodukt abführen solle.

Die von Colasanti dargestellten Überlegungen der Kommission stießen bei einigen Tagungsteilnehmern auf Kritik. Caesar kritisierte, es müsse erst geklärt werden, was eine Steuer dazu qualifizieren sollte, von einer supranationalen Instanz erhoben zu werden. Im Fall der Europäischen Union gebe es aber hierfür – außer eventuell bei grenzüberschreitenden Umwelteffekten – keine triftigen Argumente. Aus politökonomischer Perspektive sei außerdem das System der Finanzbeiträge mit dem Zwang zur Einstimmigkeit und der 1,27-Prozent-Grenze eine wirksame Bremse gegen die Tendenz zum Leviathan-Staat. Lediglich das „Biehl-Modell", bei dem die Europäische Union allerdings auch keine eigene Kompetenz zur Steuererhebung erhält, zeichnet sich nach Caesars Auffassung durch ein größeres Maß an Transparenz für die Bürger aus. Nach diesem Vorschlag wird der jeweilige, unter den Mitgliedstaaten vereinbarte Finanzbeitrag eines Landes als ein unterschiedlich ausfallender Zuschlag im Rahmen des nationalen Einkommensteuersystems erhoben. Auch Grossekettler bezeichnete dieses Modell als einen sinnvollen Lösungsvorschlag zu der Frage, wie man im Bundesstaat den EU-Beitrag „nach unten" weitergeben solle. Colasanti schätzte schließlich die Wahrscheinlichkeit, daß der Union bei der Reform des Eigenmittelsystems neue Einnahmequellen eröffnet werden, als eher gering ein.

Eine Ausweitung des Finanzspielraums der Europäischen Union – durch eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenze, durch die Möglichkeit zur Kreditaufnahme oder durch die Schaffung von wirklichen „Eigenmittel"-Quellen – wird, das hat die Bremer Tagung gezeigt, sowohl von wissenschaftlicher Seite als auch von vielen politischen Experten skeptisch beurteilt. Neue finanzielle Herausforderungen wie sie sich aufgrund der geplanten Osterweiterung und im Rahmen der Währungsunion ergeben können, werden daher nicht ohne deutliche Reformen bei den kostenträchtigsten Politiken der Union, das heißt in der Agrar- und der Strukturpolitik, zu bewältigen sein. In Bremen wurden einige Eckpunkte für mögliche Reformen der Strukturförderung umrissen. Welche Kompromisse schließlich in eines der bekannten europäischen Verhandlungspakete eingehen werden, wird aber nach aller Erfahrung bis zum Schluß kaum vorhersehbar bleiben. Im Gegensatz zu den sogenannten Delors-Paketen und den Reformen der Strukturfonds von 1988 und 1993 wird in den kommenden „bargaining"-Runden jedoch kaum ein finanzieller Zuwachs für den Kauf von Zustimmung zur Verfügung stehen – im Gegenteil: es gilt, einen Konsens über Kürzungen zu erzielen.

Kolja Rudzio

Von der EPZ zur GASP – Versuch einer Bilanz

Die Perzeption der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitpolitik (GASP)[1] der Europäischen Union ist von einer tiefen Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit geprägt. Ins Bewußtsein rückt ein Zerrbild, ein Produkt falscher Hoffnungen und übertriebener Erwartungen, das schon die Entstehungsphase der GASP prägte und das sich mit den Ergebnissen der Regierungskonferenz zu verstärken droht.

GASP-Trends

Ausgehend von der Feststellung, daß die GASP nach wie vor eine Domäne intergouvememementalen Handelns ist, haben sich aus mitgliedstaatlicher Perspektive eine ganze Reihe praktischer Verbesserungen im Vergleich zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) ergeben.[2] Hervorgehoben wird dabei insbesondere der in Art. C des EU-Vertrages festgeschriebene einheitliche institutionelle Rahmen, der zu einer verbesserten Kohärenz des außenpolitischen Handelns der Europäischen Union, einem wirksamen Verbund von „Worten" (GASP) und „Geld" (EG), beigetragen habe. Doch daß „die rechte Hand weiß, was die linke tut", hängt fundamental von der Interaktion zweier Akteure ab: dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) und dem Politischen Komitee.[3] Nach zunächst erheblichen Spannungen und Kompetenzrangeleien, hat sich offenbar die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Funktionen und Aufgaben dieser beiden Akteure für die Handlungsfähigkeit der GASP von fundamentaler Bedeutung sind. Ob daraus tatsächlich eine deutliche operative Verbesserung der EU-Außenpolitik resultiert, wie behauptet wird, muß in der Zukunft allerdings deutlicher als bisher erkennbar werden.

Als Ergänzung zu den „klassischen" Instrumenten der EPZ haben sich die neuen Instrumente der GASP, „gemeinsame Standpunkte" (Art. J.2 EU-Vertrag) und „gemeinsame Aktionen" (Art. J.3 EU-Vertrag), im großen und ganzen gut bewährt, so formulierten es knapp Verteter der EU-Mitgliedstaaten. Zusätzlich zur Stärkung des politischen Gewichts und der Sichtbarkeit der Europäischen Union beigetragen haben die in

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Leistungskraft, Defizite, Reformvorhaben

Gemeinsame Expertentagung des Arbeitskreises Europäische Integration und des Instituts für Europäische Politik

Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bonn, 24.–25. April 1997

Eröffnung und Begrüßung
Vorsitz
Dr. Elfriede REGELSBERGER, Stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Bonn
Begrüßung
Prof. Dr. Manfred DAMMEYER, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein Westfalen, Bonn
Dr. Karl-Heinz NARJES, Präsident des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn
Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Bonn

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in der politischen und wissenschaftlichen Debatte
Einführungen
S.E. Peter VAN WALSUM, Botschafter des Königreichs der Niederlande, Bonn
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln

GASP-Trends 1993-97 – Ziele, Agenda, Management
Vorsitz
Dr. Karl-Heinz NARJES, Präsident des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn
Einführungen
Dr. Eberhard KÖLSCH, VLR I, Europäischer Korrespondent, Auswärtiges Amt, Bonn
Dr. Reinhardt RUMMEL, Stifung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen
Kommentare
Claire O'FLAHERTY, Europäische Korrespondentin, Außenministerium, Dublin
Gerd TEBBE, Generaldirektion I A , Europäische Kommission, Brüssel

Zur Rolle von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament – ein Mehr an Kohärenz und demokratischer Legitimität?
Vorsitz
Dr. Otto SCHMUCK, Stellvertretender Leiter der Europa-Abteilung, Vertretung des Landes Rheinland Pfalz, Bonn
Einführungen
Dr. Simon NUTTALL, Europa-Kolleg, Brügge
Dr. Thomas GRUNERT, Generaldirektion IV, Europäisches Parlament, Brüssel
Kommentar Prof. Dr. Jörg MONAR, Direktor, Zentrum für Europäische Politik und Institutionen, Universität Leicester

Das Instrumentarium der Gemeinsamen Aktion im Test – Zum „Platz" der EU im Nahostfriedensprozeß
Vorsitz
Prof. Dr. Wichard WOYKE, Universität Münster
Einführungen
MinDirig. Peter DINGENS, Beauftragter für Nah- und Mittelostpolitik, Auswärtiges Amt, Bonn
Dr. Eberhard RHEIN, Direktor a. D., Generaldirektion I, Europäische Kommission, Brüssel
Kommentar
Leopold RADAUER, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, Brüssel

Das Instrumentarium der Gemeinsamen Aktion im Test – Spezifika der EU-Politik im Rahmen der internationalen Friedensbemühungen im ehemaligen Jugoslawien
Vorsitz
Dr. Barbara LIPPERT, Stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Bonn
Einführungen
Dr. Hans-Ulrich SEIDT, VLR, Stellvertretender Leiter des Sonderstabes Bosnien-Herzegowina, Auswärtiges Amt, Bonn
Klaus VON HELLDORFF, Generaldirektion I A, Europäische Kommission, Brüssel
Kommentar
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Institut für Europäische Politik, Bonn; Universität Wien

Zum aktuellen Stand der Reform: Inhalt und Reichweite der Vorschlage zur Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik im Lichte der EU-Erweiterung
Vorsitz
Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Bonn

Round Table
Prof. Dr. Heinz-Jürgen AXT, Institut für Politikwissenschaft, Universität-Gesamthochschule Duisburg
Alan CHARLTON, Botschaftsrat, Botschaft des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, Bonn
Dr. Egon A. KLEPSCH, Präsident des Europäischen Parlaments a.D.; Präsident der Europa-Union Deutschland, Bonn
Prof. Dr. Hanspeter NEUHOLD, Universität Wien
Dr. Enzo PERLOT, Botschafter der Italienischen Republik, Bonn
Dr. Roland WEGENER VLR I, Leiter des Referats 202, Auswärtiges Amt, Bonn

Fazit
Dr. Elfriede REGELSBERGER, Stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Bonn

„mundgerechte Häppchen aufgeteilten GASP-Generalsekretäre", die sogenannten EU-Sonderbeauftragten. Kritik, gerade von deutscher Seite, wurde aufgrund der bislang ungenutzten Möglichkeit zu Mehrheitsabstimmungen im zweiten Pfeiler laut. Mehrheitsabstimmungen gelten als geeignetes Mittel zur Disziplinierung der Akteure und damit als wichtiger Beitrag zur Verbesserung der GASP-Handlungsfähigkeit.

In der wissenschaftlichen Analyse wird die bisherige Entwicklung der GASP deutlich kritischer gesehen. Aus dieser Perspektive sind inhaltliche Fortschritte in der Entwicklung der GASP gegenüber der EPZ so gut wie nicht zu verzeichnen. Während die GASP ihr Augenmerk auf prozedurale Entwicklungen richtete, fehlt eine wirklich umfassenden GASP-Strategie, die Trends der internationalen Politik erkennt und in ein Gesamtkonzept einordnet. An diesem Manko leidet letztlich auch die konkrete Umsetzung der GASP. Ein „Weniger an gemeinschaftlicher Entwicklung" ist der konstatierte Trend im internen Management der GASP. Die Europäische Kommission, so die politikwissenschaftliche Sicht, wurde nicht nur unzureichend in die inhaltliche Formulierung der GASP einbezogen, vielmehr „wilderten" die Mitgliedstaaten verstärkt im Kompetenzbereich der Kommission. Als eine Auswirkung des einheitlichen institutionellen Rahmen „kontaminieren" Erwägungen der GASP verstärkt die Ausgestaltung der EG-Außenwirtschaftsbeziehungen.

Seitens der Europäischen Kommission wird auch moniert, daß im Prinzip auch heute noch eigentlich EPZ und nicht GASP betrieben wird und ein wirklicher qualitativer Sprung noch aussteht. So bleiben „Erklärungen" nach wie vor das meistgenutzte Instrument der GASP und auch bei den sogenannten „gemeinsamen Aktionen" handelt es sich zumeist um Embargomaßnahmen. Dafür ist nicht nur aus Sicht der Kommission das Instrumentarium der Europäischen Gemeinschaft vollkommen ausreichend. Der Mehrwert der GASP ist somit nur schemenhaft erkennbar.

Demokratische Legitimität

Auch wenn eine Vergemeinschaftung der GASP weiterhin das erklärte Ziel bleibt, hat sich das Europäische Parlament mittelfristig mit dem etablierten intergouvernementalen Ansatz abgefunden. Als möglicher Hebel zur Verbesserung der parlamentarischen Mitsprache- und Kontrollrechte kommt der Bereich der GASP-Finanzierung in Frage. Hier hat sich, aufgrund der bisher gesammelten Erfahrungen, die Finanzierung der operativen Ausgaben der GASP aus Mitteln des EG-Haushalts als einzig sinnvolle Vorgehensweise erwiesen. Da es sich dabei um nichtobligatorische Ausgaben handelt, erwächst dem Europäischen Parlament, aufgrund seiner Budgetkompetenz, eine zusätzliche Mitsprache- und Kontrollmöglichkeit. Ob die vom Europäischen Rat in Amsterdam beschlossene interinstitutionelle Vereinbarung dem Europäischen Parlament de facto ein Mehr an demokratischer Kontrolle der GASP ermöglichen wird muß sich erst noch erweisen. Grundsätzlich aber sollte das Europäische Parlament nicht versuchen, die „strukturellen Defizite" der GASP allein über die Haushaltsrechte kompensieren zu wollen.

Kohärenz

Für die Europäische Kommission ist die Kohärenz der EU-Außenpolitik seit jeher der Schlüsselbegriff außenpolitischer Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Diese in der praktischen Umsetzung der GASP zu ermöglichen und zu wahren, ist nicht nur durch die Regelungen des Titel V des EU-Vertrags sowie insbesondere durch das unbefriedigende Funktionieren des einheitlichen institutionellen Rahmens beeinträchtigt worden.

An der Entstehung kohärenzhemmender Konfliktpotentiale und Interaktionsgrauzonen hat auch die Europäische Kommission einen nicht unerheblichen Anteil. Dafür verantwortlich gemacht wird insbesondere die zunächst 1993 erfolgte Trennung zwischen den ökonomischen und den politischen Kompentenzsphären innerhalb der Kommission im Bereich der Außenpolitik. Diese Regelung wurde 1995 unter Kommissionspräsident Jacques Santer zwar weitgehend rückgängig gemacht, doch hat die interne Ressortfragmentierung – immerhin sind insgesamt sechs Mitglieder der Kommission mit dieser Thematik befaßt – die Möglichkeiten einer deutlicheren Profilierung im Bereich der GASP spür-

bar herabgemindert. Die Abstimmung und Koordinierung der unübersichtlichen außenpolitischen Kompetenz- und Verantwortungszuweisungen hat sich mittlerweile zu einem der Hauptprobleme der Kommission entwickelt. Somit bleibt ihre Rolle im politischen Entscheidungsprozeß zumeist marginal.

Gemeinsame Aktionen I: Nahostfriedensprozeß

In der Nahostpolitik stützt sich die Europäische Union auf einen gewachsenen „acquis politique", der in seinen Grundlinien seit der Erklärung von Venedig vom 13. Juni 1980 vorgegeben ist. Gegenüber der bisherigen Politik der Union, die hauptsächlich im Rahmen des ersten Pfeiler angesiedelt war, läßt sich der Mehrwert der „gemeinsamen Aktion" vorerst nur in Ansätzen erkennen. Einmal mehr wird aber auch hier deutlich, daß eine Trennung zwischen den ökonomischen und den politischen Aspekten europäischer Außenpolitik „artifiziell" ist.[1] Das zeigt sich beispielsweise an dem jüngst mit den autonomen palästinensischen Gebieten abgeschlossenen Assoziierungsabkommen, dessen wirtschaftliche Dimension eher gering, dessen politische Bedeutung jedoch signifikant ist. Als wichtiger qualitativer Zugewinn durch die „gemeinsame Aktion" wird insbesondere die Berufung des EU-Sonderbeauftragten Miguel Angel Moratinos identifiziert. Durch Moratinos erhöht sich nicht allein die Sichtbarkeit der Europäischen Union im Nahostfriedensprozeß, vielmehr wirkt der EU-Sonderbeauftragte mit seiner Expertise unmittelbar auf die GASP-Meinungsbildungsprozesse ein.

In die Beurteilung dieser „gemeinsamen Aktion" ist auch miteinzubeziehen, wieviel Raum der Europäischen Union tatsächlich für eine eigenständigen politischen Beitrag im Nahostfriedensprozeß gelassen wird. Von fundamentaler Bedeutung ist insbesondere das nicht spannungsfreie Verhältnis zu den USA. Hier befürchtet die Union nicht zu Unrecht eine Instrumentalisierung ihrer Nahostpolitik. Gleichzeitig sieht sich die Europäische Union mit der Skepsis der israelischen Regierung sowie hohen Erwartungen der Palästinenser und der arabischen Nachbarländer konfrontiert.

Die Bewertung der „gemeinsamen Aktion" im Rahmen des Nahostfriedensprozesses ergibt insgesamt ein diffuses Bild. Während diese „gemeinsame Aktion" aus EU-interner Sicht als eine der erfolgreichsten überhaupt gewertet wird, hat die Europäische Union, so lautete eine der Einschätzungen, „politisch nichts erreicht". Die eigentliche Tragik bestehe darin, daß die Union zwar auf einem guten Weg sei, ihren Platz im Nahostfriedensprozeß zu finden, der Prozeß selbst jedoch zu scheitern drohe. Man stehe, so die resignierende Feststellung eines Teilnehmers, vor einem „Scherbenhaufen".

Gemeinsame Aktionen II: EU-Administration Mostar – Gescheiterter Versuch einer „zivilen" GASP?

Die EU-Verwaltung der Stadt Mostar von Juli 1994 bis Dezember 1996 war bislang die bei weitem kostspieligste „gemeinsame Aktion" der GASP. Bis Juli 1996 wurden insgesamt 144 Mio ECU von der Europäischen Union für den Wiederaufbau der kriegszerstörten Stadt zur Verfügung gestellt. Aus der Sicht des internen Managements offenbarte diese „gemeinsame Aktion" zahlreiche Abstimmungs- und Kompetenzprobleme zwischen den beteiligten Akteuren. Besonders deutlich wurden diese im Bereich der Finanzierung, die letztlich nur über den EG-Haushalt effizent gewährleistet werden konnte. Die Frage der Finanzierung beleuchtet zudem in instruktiver Weise das Verhältnis von EU-Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission. Demnach trug die Europäische Kommission, als Haushaltsbehörde der Union, maßgeblich zur konkreten Umsetzung der „gemeinsamen Aktion" bei, wurde aber von der eigentlichen politischen Entscheidungsfindung de facto ausgeschlossen. Kopfschütteln erregt aber auch die zum Teil sehr massive Einflußnahme der unterschiedlichen nationalen Interessen auf die Struktur der EU-Verwaltung. Offensichtlich ging es hier nicht allein um Fragen der Hilfe für eine kriegszerstörte Stadt, sondern auch um die Vergabe lukrativer Verträge an Firmen aus den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten.

Abgesehen von den Problemen bei der praktischen Durchführung stellt sich die grundlegende Frage, ob die ursprünglichen politischen Vorgaben dieser „gemeinsamen Aktion", nämlich die

Aussöhnung zwischen Kroaten und Muslimen als Friedensmodell für Bosnien-Herzegovina, überhaupt realistisch waren. Während dank des massiven finanziellen Einsatzes die materiellen Kriegsschäden weitgehend behoben werden konnten ist die Europäische Union, nach Einschätzung der Experten, mit ihren politischen Zielsetzungen weitgehend gescheitert. So offenbart sich diese „gemeinsame Aktion", in den Worten eines unmittelbar beteiligten Kommissionsbeamten, als ein „untauglicher Versuch, mit untauglichen Mitteln". Denn „man kann mit Geld nicht kaufen, was politisch nicht erreichbar ist". Einige der Teilnehmer warnten in der Diskussion jedoch vor einer „Glorifizierung" des militärischen Elements für die zukünftige Entwicklung der GASP. Sie verwiesen auf den Umstand, daß dauerhafte Stabilität nicht nur in Bosnien-Herzegovina langfristig allein durch die Schaffung einer „Zivilgesellschaft" erreicht werden kann.

Reform der GASP: Prozeduren und Inhalte

„Realismus in den Erwartungen", um eine „kollektive Schizophrenie der Europäer" zu vermeiden, so lautete die zentrale Botschaft mit Blick auf die Ergebnisse des Amterdamer Gipfels. Auch in der Zukunft werden die EU-Mitgliedstaaten nicht „quasi auf Knopfdruck" handeln. Die Regelungen des neuen Artikel J.13 öffnen zwar die Tür für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, allerdings um den Preis eines erstmalig im Vertrag verankerten nationalen Vetos. Die ebenfalls heftig umstrittene Zauberformel „Flexibilität" ist, zumindest im Bereich der GASP, zunächst zu den Akten gelegt. Sie rief bei manchen der Experten Befürchtungen eines GASP-Direktoriums oder einer GASP à la carte hervor.

Unsicherheit herrschte auch hinsichtlich der sicher notwendigen GASP-Planungs- und Analyseeinheit. Wer, so fragte einer der Teilnehmer, hätte auf deren Warnungen zum Beispiel im Falle der Albanien-Krise gehört? Ob ein zukünftiger GASP-Generalsekretär europäische Außenpolitik sichtbarer und effektiver gestalten kann, hängt von einem angemessenen Handlungsspielraum ab. Ansonsten droht ihm das Schicksal eines „Botenjungen" des Rates. Allerdings wird von vielen Beobachtern das eigentliche Problem der GASP primär in deren inhaltlicher Ausgestaltung gesehen. Das vorhandene Instrumentarium der „gemeinsamen Aktionen" und „gemeinsamen Standpunkte" scheint kaum geeignet, die entscheidenden Probleme internationaler Politik anzugehen. Ob die Einführung des neuen Instrumentes der „gemeinsamen Strategie" der Europäischen Union mehr „actorness" verleiht, wurde eher mit Skepsis betrachtet.

Fazit und Ausblick

Wie die „unterwältigenden" Ergebnisse der GASP zu bewerten und welche Reformschritte notwendig und sinnvoll sind, darüber waren sich die Teilnehmer der Expertentagung wohl ebenso uneinig, wie die Staats- und Regierungschefs, die sich Wochen später anläßlich des Europäischen Rates in Amsterdem mit dieser Materie auseinanderzusetzen hatten. Wurden aus den Lehren der Vergangenheit angemessene Schlußfolgerungen gezogen? Wie steht es, bei weiterhin mageren Ergebnissen der GASP, um die Akzeptanz europäischer Außenpolitik? Vielleicht hatte am Ende doch einer der Teilnehmer Recht, als er bemerkte, daß für wirklich substantielle Reformschritte noch mehr (Außen-)Druck benötigt wird. Die normative Kraft des Faktischen gerät dann zum eigentlichen Katalysator der GASP. Bis dahin sollte man wohl damit zufrieden sein, daß sich die EPZ und heute die GASP als Mechanismen EU-internen Konfliktmanagements bestens bewährt haben und das ist nicht wenig. *Maximilian H. Schröder*

Anmerkungen

1 Vgl. Elfriede Regelsberger/Philippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels (Hrsg.) Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, Boulder/London 1997.

2 Vgl. Claire O' Flaherty, A Practitioner's View of CFSP, in: CFSP Forum 2/1997, S- 2–3.

3 Vgl. Jan Ole Kiso, An Uncosy Relationship: COREPER, Political Committee and CFSP, in: CFSP Forum 2/1997, S. 3–5.

4 Vgl. Eberhard Rhein, Besser als ihr Ruf: die EU-Außenpolitik, in: Internationale Politik, 3 (1996), S. 55–58.

40 Jahre Römische Verträge: der deutsche Beitrag

Am 6. und 7. Juni 1997 veranstaltete der Nomos Verlag in Zusammenarbeit mit (der Arbeitsgemeinschaft Europäische Integration) unter der Schirmherrschaft des Bundesministers des Auswärtigen, Klaus Kinkel, in Baden-Baden ein Symposium zu Ehren von Dr. H.c. Hans von der Groeben, dem im Rahmen dieser Veranstaltung von dem Präsidenten des Arbeitskreises Europäische Integration, Dr. Karl-Heinz Narjes, die von der Europäischen Volkspartei gestiftete Robert Schuman Medaille verliehen wurde. Der Jubilar, der zu den Gründungsvätern des EWG-Vertrags gezählt werden darf und durch seine Tätigkeit in der Kommission der Europäischen Gemeinschaft in den Jahren 1958 bis 1970 erheblich zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft beigetragen hat, feiert seinen 90. Geburtstag somit in einem Jahr, in dem sich der Abschluß der Römischen Verträge selbst zum vierzigsten Male jährt.

Im Grußwort des Bundesministers des Auswärtigen wurde daher auch zu Recht auf dieses doppelte Jubiläum sowie auf die aus der Konferenz folgende weitere Bedeutung hingewiesen. Diese liege insbesondere darin, daß der noch jungen europäischen zeitgeschichtlichen Forschung die Aufgabe zufalle, die Wurzeln des Gemeinschaftsrechts offenzulegen, um so eine Möglichkeit zu schaffen, die europäischen Integrationsbestrebungen auch in den nächsten Jahrzehnten erfolgreich weiterführen zu können.

Das Besondere dieser Veranstaltung lag daher neben der interdisziplinären Ausrichtung auch vor allem darin, daß viele der noch lebenden Zeitzeugen der ersten Jahre des europäischen Einigungsprozesses selber zu Wort kamen. Ihre Aussagen, die eine unersetzliche Ergänzung zu den Akten der damaligen Zeit darstellen, sind für jeden Forscher – gleich ob dieser dem fachhistorischen Forschungsfeld oder aber dem rechtsgeschichtlichen bzw. politikwissenschaftlichen Bereich angehört – zur Ergänzung der in den nationalen bzw. gemeinschaftlichen historischen Archiven in Brüssel, Luxemburg und Florenz aufzufindenden Aktenbestände von allergrößter Bedeutung.

40 Jahre Römische Verträge: der deutsche Beitrag

Konferenz anläßlich des 90. Geburtstages von Dr. h.c. Hans von der Groeben

Unter der Schirmherrschaft des Bundesministers des Auswärtigen, Herrn Dr. Klaus Kinkel
Steigenberger Avance, Baden-Baden, 6./7. Juni 1997

Konzeptionen der fünfziger Jahre für eine europäische Integration

Einführung
Prof. Dr. Karl Dietrich BRACHER, Bonn

Die Europakonzeptionen deutscher Politiker in den fünfziger Jahren
Prof. Dr. Wilfried LOTH, Universität Gesamthochschule Essen

Wirtschaftliche Interessen und Prioritäten – die Europavorstellungen Erhards
Dr. Horst Friedrich WÜNSCHE, Geschäftsführer der Ludwig-Erhard-Stiftung e.V., Bonn
Ko-Referat: Tim GEIGER, Freiburg

Ideen und Impulse der „Europäischen Bewegung"
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien/Institut für Europäische Politik, Bonn

Ausführungen und Kommentare der Zeitzeugen
Prof. Dr. Ernst-Joachim MESTMÄCKER, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg; Dr. Manfred CASPARI, Backnang u.a.

Konzepte und Strategien zum Ausbau der Integration der Sechs:

Das Konzept der „additiven Teilintegration" (EGKS, Euratom)
Prof. Dr. Reiner SCHULZE, Universität Münster
Ko-Referat: Kirsten GERÇEK, Kamen

Das Konzept des „Gemeinsamen Marktes"
Dr. Hanns Jürgen KÜSTERS, Bundesarchiv, Koblenz
Ko-Referat: Werner PFEIL, Stolberg

Ausführungen und Kommentare der Zeitzeugen
Prof. Dr. Hugo J. HAHN; Dr. Ivo SCHWARTZ, Tervuren; Prof. Dr. Fritz HELLWIG, Bonn u.a.

Die Einbringung des deutschen Konzeptes (1958-1963)

Einführung
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

Die Wirtschaftsgemeinschaft
Dr. Hans-Joachim SEELER, Hamburg
Ko-Referat: Dr. Wolfram KAISER, Universität Wien

Ausführungen der Zeitzeugen
Prof. Dr. Hermann PRIEBE; Winrich BEHR, Düsseldorf, u.a.

Rechtsgemeinschaft und Institutionalisierung
Prof. Dr. Jürgen SCHWARZE, Universität Freiburg

Ausführungen und Kommentare der Zeitzeugen
Prof. Dr. Hans Joachim GLAESNER, Brüssel; Dr. Carl Otto LENZ, Europäischer Gerichtshof, Luxemburg u.a.

Die unvollkommene demokratische Legitimation
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen
Ko-Referat: George WILKES, Cambridge

Gesellschaftspolitik – die vernachlässigte soziale Dimension
Dr. Norbert KOHLHASE, Chernex/Montreux

Ausführungen und Kommentare der Zeitzeugen
Prof. Dr. Ulrich EVERLING, Wachtberg-Pech u.a.

Die „Aufbaujahre": Das Projekt „Politische Union", das Verhältnis zur EFTA und der Beitritt Großbritanniens
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln
Ko-Referat: Dr. Oliver BANGE,

Die Rolle der Amerikaner
Prof. Dr. Klaus SCHWABE, Det Norske Nobelinstitutt, Oslo
Ko-Referat: Dr. Pascaline WINAND, Université Libre de Bruxelles

Ausführungen und Kommentare der Zeitzeugen
Dr. Karl-Heinz NARJES, Bonn; Prof. Dr. Klaus Otto NASS, Hannover u.a.

Die Zukunft der europäischen Integration
Prof. Dr. Hans-Peter SCHWARZ, Universität Bonn

Unter der Leitung von *Volker Schwarz* und *Rudolf Hrbek* kamen innerhalb der beiden Veranstaltungstage neben den Zeitzeugen mehr als ein Dutzend Referenten und Ko-Referenten zu Wort, wobei letzterer vornehmlich Jungwissenschaftler waren, die aus einem bereits fortgeschrittenen Forschungs- bzw. Dissertationsvorhaben berichteten.

Die frühen Fünfziger Jahre

Der erste Veranstaltungstag stand unter der Überschrift „Konzeptionen der fünfziger Jahre für eine europäische Integration". *Karl Dietrich Bracher* leitete die Tagung mit einem Vortrag ein, der unter rückschauender Betrachtung auf das beginnende 19. und 20. Jahrhundert erst in der Integrationspolitik der fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts eine Abkehr von der bis dahin stets betriebenen Hegemonialpolitik und die Möglichkeit einer dauernden friedlichen Koexistenz der europäischen Völker sah. Zwar könne insbesondere infolge der nach wie vor bestehenden Souveränitätsvorbehalte von einem Europäischen Bundesstaat keine Rede sein, jedoch übe die Europäische Union auch derzeit noch eine starke Anziehungskraft auf die noch nicht aufgenommenen (ost)europäischen Staaten aus, auf deren Eingliederung nunmehr vermehrte Aufmerksamkeit gerichtet werden sollte. Sodann sprach *Wilfried Loth* über die Europakonzeption deutscher Politiker in den fünfziger Jahren. Dieser gab einen breiten Überblick über die Vorstellungen der Befürworter und Skeptiker einer europäischen Integration, die in den fünfziger Jahren innerhalb der verschiedenen parteipolitischen Lager vertreten wurden. Dabei vermittelte er anhand der Darstellung der unterschiedlichen Positionen einen Eindruck davon, wie schwierig die Verhandlungen auch in den Anfangsjahren der europäischen Integration für die Baumeister der Gemeinschaft in Deutschland gewesen sein mußten. Dem folgten Vorträge von *Horst Friedrich Wünsche* und dem Ko-Referenten *Tim Geiger* über die Europavorstellungen Erhards. Wünsche war letzter persönlicher Referent Erhards und stellte unter Bezugnahme auf eigene persönliche Erfahrungen dessen politischen Arbeitsstil heraus. Er wies darauf hin, daß Erhard oft mißverstanden werde, weil nicht genügend berücksichtigt werde, daß er nicht als Politiker, sondern als Wissenschaftler in die Politik getreten sei. Seine politischen Prinzipien seien gekennzeichnet von der Suche nach Antworten auf neue wirtschaftliche und politische Gegebenheiten. Das Anschlußreferat von Geiger gab insgesamt einen umfassenden Überblick über Erhards Ansichten zu dem Vertragswerk des EWG-Vertrages. Auch stellte dieser das gespannte Verhältnis zu Konrad Adenauer, als glühendem Verfechter der Römischen Verträge, eingehend dar. *Heinrich Schneider* referierte sodann sehr umfassend über die Ideen und Impulse der Europäischen Bewegung. Nachdrücklich wies er, nachdem er zunächst einen Überblick über die verschiedenen Gruppierungen gegeben hatte, auf die Auswirkungen dieser Ideen für die Integration hin, die zum Teil im Vertragswerk des Haager Kongresses ihren Niederschlag fanden und bis weit über die Anfangsjahre der europäischen Einigung hinaus nachwirkten. Im Anschluß daran wurde einem Teil der anwesenden Zeitzeugen Gelegenheit gegeben, zu den Ausführungen der bisherigen Referenten Stellung zu nehmen. Diesbezüglich wurde zunächst *Ernst-Joachim Mestmäcker* das Wort erteilt. Dieser berichtete über seine erste Begegnung mit Walter Hallstein sowie über seine weiteren ‚juristischen' Berührungen mit Europa. Winrich Behr berichtete über seine persönlichen Erfahrungen im Rahmen der EVG- und EWG-Verhandlungen und *Arved Deringer* vermittelte einen Einblick in besondere Probleme während seiner Tätigkeit als Abgeordneter im Europäischen Parlament.

Der vierte Tagespunkt gab einen Überblick über Konzepte und Strategien zum Ausbau der Integration der Sechs. Zu Beginn referierten *Reiner Schulze* und *Kirsten Gerçek* als Ko-Referentin über das Konzept der ‚additiven Teilintegration' im Rahmen von EGKS und Euratom. Schulze stellte heraus, daß die Montanunion als Ansatz einer weiterführenden Integration verstanden wurde, wobei auch die deutschen Verhandlungsführer die Organe als weiterentwicklungsfähig ansahen. Überholt sollte diese Denkweise zunächst mit den Projekten von Europäischer Politischer Gemeinschaft (EPG) und Europäischer Verteidigungsgemeinschaft (EVG) werden, jedoch habe das Scheitern dieser Integrationsbemühungen wieder zu einer Renaissance der schrittweisen Integration geführt. Die Ko-Refe-

rentin berichtete dann ausführlich über die Einzelheiten dieser ‚additiven Teilintegration' anhand der verschiedenen Entwicklungsstufen. Sie hob dabei insbesondere auf die Besonderheiten für die Weiterführung der Integration ab. Daran schloß sich der Vortrag von *Hanns Jürgen Küsters* über das Konzept des Gemeinsamen Marktes an, der beginnend bei den niederländischen Aktionsplänen und Vorschlägen zu Beginn der fünfziger Jahre, über die vorbereitenden Überlegungen in den EPG-Verhandlungen und die Ideen der deutschen Ministerien die Entwicklung bis hin zum fertigen Vertragswerk nachzeichnete. Ihm folgte der abschließende Beitrag des Ko-Referenten *Werner Pfeil*, der über die Berücksichtigung historischer Vorbilder während der Verhandlungen durch die deutschen Ministerien Anfang der fünfziger Jahre, insbesondere in den EPG-Verhandlungen berichtete. Dieser kam zu dem Ergebnis, daß sich die Vorstellung von der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes auch unter Berücksichtigung historischer Vorbilder wie etwa der Verträge über den Deutschen Zollverein bereits während der Verhandlungen über eine Europäische Politische Gemeinschaft herausgebildet habe. Zum Abschluß des ersten Tages kamen sodann *Fritz Hellwig*, *Ivo Schwartz* sowie *Joseph H. Kaiser* zu Wort, die zum Teil die Forschungsergebnisse der Referenten bestätigen konnten, zum Teil aber auch weiterführende Überlegungen anstellten.

Der deutsche Einfluß in den Verhandlungen

Der zweite Konferenztag stand unter dem Titel „Die Einbringung des deutschen Konzeptes (1958–1963)". *Hans-Joachim Seeler* berichtete über die Einbringung des deutschen Konzeptes aus politischer Sicht und stellte dabei die Entwicklung bis Mitte der sechziger Jahre umfassend dar. Anschließend referierte *Wolfram Kaiser* als Ko-Referent über die Entwicklung aus wirtschaftlicher Sicht. Er wies dabei unter anderem darauf hin, daß ein einheitliches deutsches Konzept wohl schwerlich auszumachen sei, zu groß seien die innerdeutschen Konflikte in Hinblick auf die Frage einer europäischen Einigung gewesen. *Manfred Caspari* referierte als Zeitzeuge sehr ausführlich über die Arbeitsweise im Bundeswirtschaftsministerium in den fünfziger Jahren und nahm dazu Stellung, wie die EWG-Bestimmungen zum Beihilferecht innerhalb des Ministeriums diskutiert wurden. *Helmut Sigrist* wußte über die Haltung der EG-Kommission zu verschiedenen Themen zu berichten. *Jürgen Schwarze* sprach im nächsten Tagungspunkt zu dem Thema Rechtsgemeinschaft und Institutionalisierung. Die Frage nach einer Europäischen Verfassung und die Rolle des Europäischen Gerichtshofs als Verfassungsgericht wurden dabei ebenso angesprochen wie der Aspekt der Rechtsordnung als solcher und deren Bedeutung für die Weiterentwicklung der Union sowie die Überwindung der Nationalstaatlichkeit. Im Anschluß daran berichtete *Hans Joachim Glaesner* als Zeitzeuge über die Entwicklung des Europäischen Gerichtshofs und die Bedeutung dieses Spruchkörpers für die Gemeinschaftsrechtsentwicklung. *Carl-Otto Lenz* gab sodann einen Einblick in seine frühere Tätigkeit als Generalsekretär beim Europäischen Parlament. Seine Erlebnisse und Erfahrungen aus verschiedenen Fraktions- und Plenarsitzungen sowie die Bedeutung der französischen „Politik des leeren Stuhles" wurden umfassend dargestellt. Der anschließende Vortrag von *Rudolf Hrbek* beschäftigte sich mit der unvollkommenen demokratischen Legitimation in der Anfangsphase der Wirtschaftsgemeinschaft. Aus politologischer Sicht stellte er sehr umfassend die verschiedenen Meinungen und Aussagen gegeneinander und unterstrich somit die Bedeutung, die dieses Thema nicht nur gegenwärtig, sondern seit Beginn der Integrationsbestrebungen der Montanunionstaaten hatte. Als Ko-Referent berichtete *George Wilkes* über die allmähliche Stärkung der parlamentarischen Kompetenzen, wobei er Wert darauf legte, die verschiedenen Überlegungen und Initiativen, die zur positiven Weiterentwicklung und somit zum Abbau des demokratischen Defizits führten, aufzuzeigen. Aus gesellschaftswissenschaftlicher Sicht referierte im Anschluß daran *Norbert Kohlhase* über das Thema Gesellschaftspolitik als vernachlässigte soziale Dimension. Dieser stellte unterschiedliche Gesellschaftsmodelle dar, die für Europa von Bedeutung sein könnten. Er hob dabei hervor, daß es infolge der nationalen Verschiedenheiten ein verbindliches Gesellschaftsmodell für die Gemeinschaft bisher wohl nicht gebe. Schließlich kam *Ulrich Everling* als Zeitzeuge über seine

Erfahrungen als junger Mitarbeiter des Bundeswirtschaftsministeriums unter anderem mit Müller-Armack und Boeckh zu Wort. Er berichtete anschaulich über die Auffassung des Ministeriums zu bestimmten Themen, etwa der Landwirtschaft, der französischen „Politik des leeren Stuhls" und der mangelnden Kompetenz des Europäischen Parlaments. Ihm folgte *Per Fischer,* der ehemalige Kabinettschef von Hans Furler, dem ersten deutschen Präsidenten des Europäischen Parlaments, der ebenfalls ausführlich über seine eigenen Erfahrungen zu der Frage der fehlenden Legitimation des Europäischen Parlaments berichtete.

Im Anschluß daran wurde das Thema der Aus- und Fernwirkung der Erfahrungen der Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft für die gegenwärtige Rechtsentwicklung behandelt. *Wolfgang Wessels* gab unter Berücksichtigung des Werkes des Jubilars „Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft" einen analytischen Überblick, indem er historische und gegenwärtige Entwicklungsstränge und Themenbereiche gegenüberstellte und Gemeinsamkeiten bzw. Divergenzen herausarbeitete, wie beispielsweise – um nur einige zu nennen – der Integrationsstrategie, Zeitpläne zu nutzen, der Thematik der Sachlogik oder hinsichtlich der Frage, welche Option – Erweiterung oder Vertiefung – unter Berücksichtigung der historischen Erfahrungen genutzt werden solle. Dem folgte der Beitrag des Ko-Referenten *Oliver Bange,* der neue Forschungsergebnisse aus der Zeit der sechziger Jahre präsentierte. Danach bewirkte das Beitrittsgesuch Großbritanniens und dessen Scheitern neben einer Konsolidierung der Gemeinschaft außerdem eine Emanzipation des Verhältnisses der westeuropäischen Staaten zu den USA, sowie eine Etablierung der Bundesrepublik als eine Schlüsselmacht innerhalb der Gemeinschaft. Als vorletzter Tagungspunkt wurde die Rolle der Amerikaner in den Anfangsjahren der europäischen Integration beleuchtet. Nach Ansicht von *Klaus Schwabe* übernahmen die USA die Rolle eines Stifters für die Europäische Einigung. Eindringlich zeichnete er die verschiedenen Stationen im Verhältnis der Vereinigten Staaten zur Europäischen Gemeinschaft während der sechziger Jahre nach, mit der Folge des von Kennedy entwickelten Projektes der Atlantischen Partnerschaft. Daran schloß sich der Vortrag der Ko-Referentin *Pascaline Winand* an, die über die in den USA vertretenen europäischen Integrationsplänen von der Zeit während des Zweiten Weltkriegs und die damals erwarteten bzw. befürchteten Vor- und Nachteile zu berichten wußte. Als Zeitzeuge kam sodann zunächst *Karl-Heinz Narjes* zu Wort, der sehr explizit auf das britisch-französische Verhältnis während der sechziger Jahre und die Position Adenauers hinwies. *Otto Nass* ergänzte sodann diesen Vortrag, indem er ausführlich auf die Beitrittsverhandlungen zu Beginn der siebziger Jahre einging.

Den Abschluß der Veranstaltung bildetet der Vortrag von *Hans-Peter Schwarz,* der über die Zukunft der europäischen Integration referierte. Zunächst würdigte dieser nochmals unter rückschauender Betrachtung das Wirken des Jubilars für die europäische Integration und für die Gemeinschaft als solche; sodann gab er unter vorsichtiger Einschätzung der gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Lage einen Ausblick auf die mögliche Entwicklung der Union.

Durch die interdisziplinäre Ausrichtung der Tagung und die auf wissenschaftlichem Niveau höchst anspruchsvollen Referate und Ko-Referate haben die Veranstalter einen weiteren großen Schritt zur Aufarbeitung der jüngsten zeitgeschichtlichen europäischen Entwicklung gewagt und meisterhaft bestanden. Verdienstvoll in diesem Zusammenhang ist insbesondere, daß den noch lebenden Zeitzeugen dieser historisch höchst bedeutsamen Phase die Möglichkeit gegeben wurde, zu den neuesten Forschungsergebnissen Stellung zu nehmen und den anwesenden Wissenschaftlern Anregungen zur weiteren vertiefenden Arbeit zu geben. Diese Tagung kann somit als ein großer Erfolg der Veranstalter gewertet werden. Dazu trug nicht zuletzt die Unterstützung der Rudolf Siedersleben'schen Otto Wolff-Stiftung bei, die die Voraussetzungen schuf, um die Konferenz in einem dafür würdigen Rahmen stattfinden zu lassen. Mit Spannung darf daher die Festschrift des Nomos-Verlages für den Jubilar erwartet werden, in der die Tagungsbeiträge in noch abgerundeter Form aufgenommen werden.

Werner Pfeil

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; Dr. Barbara LIPPERT (verantwortlich), Bonn.

Redaktionskollegium
Prof. Dr. Dieter BIEHL, Frankfurt; Prof. Dr. Rolf CAESAR, Hohenheim; Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Tübingen;
Dr. Thomas JANSEN, Brüssel; 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.

Institut für Europäische Politik e. V. (IEP)

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

Arbeitsschwerpunkte des Instituts sind u. a.

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

Forschungsergebnisse werden regelmäßig in Publikationen des IEP veröffentlicht.

Arbeitskreis Europäische Integration e. V. (AEI)

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

Der AEI hat sich zum Ziel gesetzt,

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

Zu den Aktivitäten des AEI gehören insbesondere

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

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 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

Klaus Friedrich / Armin Unterberg (Hrsg.)

COUNTDOWN ZUR EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSUNION

3. Auflage 1997, 126 Seiten, broschiert,
ISBN 3-7713-0545-4
24,80 DM, 185,– ÖS, 23,– sfr

Die Europäische Währungsunion wird voraussichtlich pünktlich 1999 beginnen. Doch auch ihr Scheitern nach der bisher erreichten beachtlichen Konvergenz wäre ein Ereignis mit schwerwiegenden Konsequenzen. Es gibt nach wie vor keine Strategie, die alle Risiken ausschließt. Gerade deshalb wird der EURO immer mehr zum dominierenden Thema in der wirtschaftlichen Diskussion.

Der Countdown zur Schaffung der Währungsunion läuft auf Hochtouren. Ist Europa aber wirklich schon bereit für die Währungsunion? Ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit ist sicherlich besser und breiter als noch vor wenigen Jahren, aber noch ist nicht alle Skepsis ausgeräumt. Europa befindet sich bereits mitten im Jahre 1997, dessen Wirtschaftsdaten Grundlage für die Entscheidung über den Teilnehmerkreis sind.

Nach wie vor steht der Maastricht-Vertrag im Mittelpunkt dieser aktualisierten Studie – in 1. und 2. Auflage unter dem Titel „Die Währungsunion – Chance für Europa" erschienen –, die wiederum von der volkswirtschaftlichen Abteilung der Dresdner Bank AG, Frankfurt, erarbeitet worden ist. Daneben zeichnet sie ein umfangreiches wie anschauliches Grafik- und Datenmaterial aus, das auf den neuesten Stand gebracht wurde. Die Ergebnisse des Europäischen Rates von Amsterdam mit dem „Stabilitäts- und Wachstumspakt für Europa" sowie die Präsentation des „neuen" Geldes erweitern diese Neuauflage.

EUROPA UNION VERLAG

FACHVERLAG FÜR LITERATUR ZUR EUROPÄISCHEN EINIGUNG UND INTERNATIONALEN POLITIK

Europa-Zentrum · Postfach 15 29 · 53005 Bonn · Tel. 02 28/7 29 00 10 · Fax 02 28/69 57 34
eMail: EUV-VIP@t-online.de

ISSN 0720-5120