

integration

4/00

Günter Verheugen

Die EU-Erweiterungsverhandlungen – Stand und Ausblick

Friedbert Pflüger

Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des Deutschen Bundestages

Marc-Oliver Pahl

„Devolution“ und Europa – Die neuen Regelungen zur Mitwirkung der Regionen des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten

Bernhard Zepter

Zukunft und Aufgaben der Europäischen Kommission

Arbeitskreis Europäische Integration

Auf dem Weg zu einem europäischen Parteiensystem? • Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Zwischenbilanz • Veröffentlichungen des AEI 1999-2000

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

INHALT

AUFSÄTZE

Die EU-Erweiterungsverhandlungen – Stand und Ausblick.....	221
GÜNTER VERHEUGEN	
Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des Deutschen Bundestages	229
FRIEDBERT PFLÜGER	
„Devolution“ und Europa – Die neuen Regelungen zur Mitwirkung der Regionen des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten.....	245
MARC-OLIVER PAHL	

FORUM

Zukunft und Aufgaben der Europäischen Kommission	260
BERNHARD ZEPTER	

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Auf dem Weg zu einem europäischen Parteiensystem?	267
RUDOLF STEIERT	
Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Zwischenbilanz	275
GERHARD RÖSL	
Veröffentlichungen des AEI 1999-2000.....	282

AUTOREN

Marc-Oliver Pahl, Referent, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr. Friedbert Pflüger, MdB, Vorsitzender des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag, Berlin

Gerhard Rösl, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre der Universität der Bundeswehr, Hamburg

Dr. Rudolf Steiert, Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Günter Verheugen, Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für die Erweiterung, Brüssel

Bernhard Zepter, Stellvertretender Generalsekretär der Europäischen Kommission, Brüssel

Die EU-Erweiterungsverhandlungen – Stand und Ausblick

Günter Verheugen

Das Projekt der Erweiterung der Europäischen Union ist anspruchsvoll. Ja, es ist vielleicht die größte Herausforderung, die wir seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften vor inzwischen mehr als 40 Jahren zu bewältigen haben. Diese Herausforderung müssen wir annehmen. Sie ist zunächst ein Ergebnis der Geschichte unseres Kontinents, die eine äußerst zwiespältige ist. Europa – damit verbindet sich Aufklärung, Humanismus, Demokratie, eine Blüte wissenschaftlicher und kultureller Leistungen. Aber mit Europa, dem Europa des zwanzigsten Jahrhunderts, verbindet sich auch ethnische Arroganz und Größenwahn, Rassismus, millionenfaches Leid, die Tragödie zweier Weltkriege, die kaum eine Familie auf dem europäischen Kontinent verschonte.

Erweiterungsmotive und Erweiterungsstrategie

Spätestens die blutigen Ereignisse auf dem Balkan in den neunziger Jahren lehrten uns abermals, dass Frieden in Europa gefährdet bleibt. Vor allem dann, wenn demokratische, zivilgesellschaftliche Strukturen fehlen, keine vernünftigen wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven bestehen und ein tolerantes Zusammenleben verschiedener Nationalitäten noch erlernt werden muss. Und, wir haben erlebt, dass jede Erschütterung auf einem Teil dieses Kontinents anderswo Folgen hat. Ich denke dabei zum Beispiel an die vielen Bürgerkriegsflüchtlinge, die auch in Deutschland vorübergehend eine Zuflucht fanden, weil ihre Heimatstädte und -dörfer Orte des Sterbens und Leidens geworden waren.

Deshalb bleibt Befriedung die Grundlage, auf der wir gemeinsam unsere Zukunft aufbauen können. Das ist das Mindeste, die unerlässliche Voraussetzung. Doch es geht um mehr: Wir wollen im Zeitalter der Globalisierung mit dem europäischen Gesellschaftsmodell bestehen. Deshalb müssen wir unsere Zukunftschancen gemeinsam optimieren. Mit der Erweiterung der Union wollen wir uns stark machen – für Innovation, für Arbeitsplätze, für die Schonung der Natur, für sichere Straßen und Plätze für jedermann, kurz – wir wollen die Globalisierung auf europäische Art bewältigen. Wir wollen Frieden zwischen uns. Wir wollen ein gemeinsames Zuhause „Europa“ bauen, das für Toleranz steht, das Wachstum ermöglicht, Arbeit bietet und Sicherheit gibt. Ein Europa, in dem Verschiedenheit Reichtum bedeutet und Identitäten bewahrt sind.

Insbesondere aus der Tragödie im Kosovo haben wir eine weitere Schlussfolgerung gezogen: Wir haben begriffen, dass die Erweiterung der Union eines neuen Impulses bedarf. Diese Überlegung hat in einer neuen Erweiterungsstrategie der Kommission gemündet, die vom Europäischen Rat von Helsinki im Dezember letzten Jahres gebilligt wurde. Diese Strategie lässt sich auf einen einfachen Nenner bringen: wir wollen das Tempo steigern, ohne dass Qualitätsverluste im Erweiterungsprozess eintreten, das heißt ohne Abstriche an unseren hohen Maßstäben, die wir an künftige Mitgliedstaaten der Europäischen Union

anlegen. Das gilt für Polen und Tschechien ebenso wie für die Slowakei oder Litauen etwa, um nur einige der Kandidatenländer zu nennen.

Die Projektion von Stabilität ist weder mit militärischen noch mit ökonomischen Mitteln allein zu schaffen. Die Projektion von Stabilität, die wir wollen, setzt voraus, dass in dem Raum, um den es uns geht, stabile demokratische Strukturen, stabile Rechtsstaaten, Staaten, die die Menschenrechte achten und die Minderheiten schützen, entstehen. Das sind die entscheidenden politischen Rahmenbedingungen für alles andere.

Die neuen Fortschrittsberichte

Was die wirtschaftliche Seite angeht, so steht außer Frage, dass die europäische Integration eine viel stärkere Durchdringung und Erschließung neuer großer Märkte bedeutet, mit Vorteilen für beide Seiten. Die Vorteile, die vorhergesagt werden durch die Erweiterung, sind im übrigen schon da. Unsere Fortschrittsberichte, die Anfang November vorgelegt werden, zeigen, dass in allen Kandidatenländern die Systemstabilität gegeben ist. Wir werden von allen Kandidaten sagen können, dass sie die politischen Kriterien zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union erfüllen und da, wo es Defizite oder noch Besorgnisse gegeben hat, die Entwicklung in den letzten zwölf Monaten positiv verlaufen ist. Ich glaube nicht, dass wir damit rechnen müssen, dass diese Stabilität der demokratischen Systeme noch gefährdet werden kann. Das ist schon ein großartiges Ergebnis, wenn man bedenkt, dass zehn Jahre in der Geschichte ja so furchtbar viel nicht sind, und dass zehn Jahre für eine so tiefgreifende Systemtransformation keine allzu große Zeitspanne ist.

Aber auch auf der wirtschaftlichen Seite gibt es Disparitäten. Es ist ganz eindeutig, dass die größeren wirtschaftlichen Vorteile des Integrationsprozesses bis jetzt auf der Seite der bisherigen Mitglieder zu erkennen sind. Bedenkt man die schwierige Ausgangslage der künftigen Mitglieder im Bereich des Außenhandels, mit ihrer tiefen Verwurzelung in dem mehr binnenmarktorientierten, vom Weltmarkt weitgehend abgeschlossenen Comecon-System, so ist umso bemerkenswerter, dass – relativ kurz nach Öffnung ihrer Märkte – der Anteil des Außenhandels der Beitrittskandidaten mit der Europäischen Union bereits jetzt bei 50 bis 70 Prozent. Hierbei erzielt die Europäische Union mit all diesen Ländern große Überschüsse, was sich umrechnen lässt in Arbeitsplätze, in höhere Steuern, in höhere Sozialabgaben. Die Kandidaten wiederum profitieren sehr stark von den Direktinvestitionen, den Vorbeitrittshilfen sowie durch die Einbeziehung in den gemeinsamen Markt, weil die Handelsliberalisierung schon sehr weit gediehen ist. Allerdings würde ich nicht sagen, dass wir im Augenblick bei den wirtschaftlichen Vorteilen schon eine wirklich ausgeglichene Situation haben. Erst durch die volle Integration in den gemeinsamen Markt wird diese balancierte Situation entstehen. Ich teile die Analyse der meisten Forschungsinstitute, insbesondere der wirtschaftlichen, wonach die Erweiterung unter ökonomischen Gesichtspunkten von Anfang an eine „win-win“-Situation für beide Seiten ist.

Unsere Fortschrittsberichte werden zeigen, dass die Kandidatenländer sich in breiter Front auf die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien einer funktionierenden Marktwirtschaft und der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Binnenmarkt hinbewegen. Differenzierungen werden natürlich deutlicher. Es ist klar, dass einige Länder diesem Ziel schon sehr viel

näher sind als andere. Es ist nicht einmal auszuschließen, dass in den neuen Fortschrittsberichten das eine oder andere Land schon sozusagen das Testat erhält, die ökonomischen Kriterien zu erfüllen. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Ungarn etwa hatte im Vergleich zu Rumänien sehr viel bessere Ausgangsvoraussetzungen. Dass hier eine Differenzierung besteht, liegt nicht etwa darin begründet, dass der Reformwille in Rumänien schwächer gewesen wäre als in Ungarn. Die Ursache liegt vielmehr darin begründet, dass Rumänien politisch und wirtschaftlich vermutlich das übelste Erbe aller Beitrittskandidaten anzutreten hatte.

Problematischer stellt sich die Lage mit Blick auf die Acquis-bezogenen Kriterien dar. Die Grundvoraussetzung sind bekannt: Die Kandidaten müssen den gesamten Bestand des europäischen Rechts nicht nur übernehmen, sondern auch die Gewähr dafür bieten, dass sie ihn anwenden. Hier gibt es nach wie vor erhebliche Defizite in Bezug auf die Verwaltungsstrukturen und das Rechtswesen. Investitionsentscheidungen beispielsweise haben sehr häufig etwas damit zu tun, ob das Rechtswesen als stabil und verlässlich angesehen wird. In allen Kandidatenländern benötigen wir noch für lange Zeit einen regelmäßigen Zufluss von Investitionskapital, weil sie ansonsten die vorhandenen wirtschaftlichen Disparitäten nicht schnell genug überwinden können. Wir werden uns also in den nächsten Jahren sehr darauf konzentrieren, diese Schwächen in der Anwendung des Acquis zu überwinden. Ich bin aber ganz zuversichtlich, dass uns dies gelingen wird.

Wende im Verhandlungsprozess

Wir sind jetzt im Gesamtprozess an einem Punkt angelangt, der nach meiner Überzeugung eine gewisse Wende markiert. Zur Erinnerung: Der gesamte Verhandlungsprozess ist eingeteilt in insgesamt 31 Verhandlungskapitel, von denen 29 zur Zeit eine Rolle spielen. Das 30. Kapitel ist den Institutionen gewidmet, und wird natürlich erst nach Nizza behandelt, und auch das 31. Kapitel mit dem Titel „Verschiedenes“, wird erst am Schluss aufgerufen werden. Alle 29 Verhandlungskapitel sind mit den Staaten der sogenannten Luxemburg-Gruppe, also denjenigen, die seit 1998 über den Beitritt verhandeln, bereits eröffnet. Und mit den Staaten der sogenannten Helsinki-Gruppe, die erst seit diesem Jahr verhandelt, werden bis zum Ende des Jahres zwischen 16 und 17 Kapitel eröffnet sein. Der Europäische Rat von Lissabon hat deutlich gemacht, dass mit den Staaten der Helsinki-Gruppe im nächsten Jahr alle übrigen Kapitel eröffnet werden sollen. Das wäre ungefähr das Tempo, dass wir auch mit der Luxemburg-Gruppe hatten.

Ich halte dies, um das gleich hier deutlich zu machen, nicht in allen Fällen für möglich. Aber wir werden dieses Ziel zum ganz überwiegenden Teil erreichen, zumal wir schon relativ weit sind und in der Tat jetzt der Überblick über die Verhandlungsmaterie einigermaßen vollständig ist. Der Überblick über die Probleme beginnt sich zu klären und es ist die Zeit gekommen, in die Substanz einzutreten. Ich habe deshalb dem Rat den Vorschlag gemacht, bereits jetzt, also noch während der französischen Präsidentschaft, mit dem Thema Übergangsfristen zu beginnen, wobei zunächst einmal die eher technischen Übergangsfristen auszusortieren sind. Hierbei handelt es sich um etwa 20 bis 30 Prozent aller Anträge. Unser Ehrgeiz geht dahin, über diese Anträge während der französischen Präsidentschaft zu entscheiden, so dass wir eine ganze Reihe von Kapiteln in diesem Jahr zusätzlich schließen können.

Ich denke auch daran, jetzt eine neue Methode anzuwenden, und zwar in dem Sinne, dass man ein Kapitel schließt mit der Ausnahme von ein, zwei oder drei noch offenen Fragen, die dann in das gesonderte große Abschlusspaket kommen. Die Verdichtung des Prozesses kommt also jetzt in Gang. Die französische Präsidentschaft ist mit diesem Vorgehen einverstanden, und sie hat gebeten, dass für Nizza nicht nur ein System vorgelegt wird, anhand dessen alle Mitgliedstaaten den Gesamtüberblick über Verhandlungs- und Vorbereitungsstand gewinnen können. Gedacht ist an ein System, mit dem man jederzeit verfolgen kann, an welchem Punkt die Verhandlungen angelangt sind, wo Probleme sind und wie weit der Vorbereitungsstand ist. Die französische Präsidentschaft möchte außerdem ein Strategiepapier, das die noch offenen Fragen beschreibt und zumindest erste Anhaltspunkte dafür gibt, wann diese noch offenen Fragen angefasst und gelöst werden können: eine Art Roadmap für das, was vor uns liegt. Während sich Frankreich ganz deutlich auf die Schaffung der inneren Voraussetzungen für die Erweiterung konzentriert, wird sich die schwedische Präsidentschaft, die sich hierauf stützt, mit Sicherheit bestrebt sein, dem Prozess neue Impulse oder eine zusätzliche Dynamik zu verleihen.

Es gibt noch einen weiteren Aspekt der Verhandlungen, der der Klärung bedarf: Ich lese und höre jetzt immer öfter, dass sich die Verhandlungen hinschleppen, dass alles nicht schnell genug ginge, weil wir zu wenig Leute in der Kommission eingesetzt hätten. Ich muss jedoch sagen, dass die Frage, wann eine Verhandlungsposition der Europäischen Union fertig ist, nichts mit der Zahl der Leute zu tun hat, die sich damit befassen kann. Wir brauchen für die Fertigstellung einer Verhandlungsposition eine gewisse Mindestzeit, die sich einfach aus der Tatsache ergibt, dass Rückfragen erforderlich sind und dass auch Informationen aus den Kandidatenländern oft unvollständig sind. Je früher die Kandidaten ihre Positionen und Informationen liefern, desto schneller werden auch wir fertig sein. Aber um den Wünschen der Kandidaten entgegen zu kommen, habe ich Überlegungen angestellt, wie man die bisher eingetretene Pause zwischen zwei Präsidentschaften vermeiden kann. Durch den Wechsel von einer Präsidentschaft zur nächsten haben wir bisher stets etwas Zeit verloren. Ich denke, das können wir dadurch überwinden, dass wir uns mit der künftigen schwedischen Präsidentschaft bereits im Vorfeld über einzelne Elemente des Erweiterungsprozesses unter ihrer Präsidentschaft einigen, so dass gewisse Entscheidungen bereits während der französischen Präsidentschaft getroffen werden können.

Die Verdichtung des Prozesses wird also erreicht werden, so dass eine stärkere Dynamik entsteht. Der eigentliche politische Prozess beginnt also. Wir werden dann im nächsten Jahr über Übergangsfristen und Wünsche auf Ausnahmeregelungen, die nicht rein technischer, sondern auch politischer Natur sind, zu diskutieren und zu entscheiden haben. Es wird also jetzt etwas ‚heißer‘ zugehen und ‚wirklich‘ verhandelt werden.

Keine zusätzlichen Beitrittsbedingungen

Die politische Selbstverpflichtung auch der Mitgliedsländer hat ein Ausmaß angenommen, das für mir deutlich zeigt: die wollen die Erweiterung wirklich. Der erste große Test wird natürlich Nizza sein. Wenn in Nizza die institutionellen Voraussetzungen für die Erweiterung nicht geschaffen werden sollten, würde das nach meiner Überzeugung gefährliche Rückwirkungen in nahezu allen Kandidatenländern haben. Überall würde die

öffentliche Meinung massiv beeinflusst werden, überall würden europakritische, populistische Strömungen Auftrieb erhalten. Die politischen Rückwirkungen einer Verschiebung ist in meinen Augen nicht kalkulierbar, das Risiko ist enorm groß. Man muss also im Zusammenhang mit der Erweiterung über die institutionellen Reformen sprechen. Die institutionellen Reformen, die auf der Tagesordnung stehen und die in Nizza verabschiedet werden sollen, sind die notwendigen aber auch hinreichenden Bedingungen für die Erweiterung. Danach kann es keine weiteren Bedingungen mehr geben. Ich habe mehr als Sympathie für die Idee, dass der Reformprozess mit Nizza nicht beendet sein kann, sondern dass hier noch mehr zu tun sein wird. Und dies ist ja bereits auf die Schiene gebracht, im übrigen in völliger Übereinstimmung mit der deutschen Bundesregierung, mit der ich darüber gesprochen habe. Es ist kein Staatsgeheimnis, dass die deutsche Regierung den Wunsch hat, eine weitere Regierungskonferenz zu initiieren, was jedoch nicht bedeutet, dass damit weitere Bedingungen für die Erweiterung geschaffen werden. Wenn diese zweite Regierungskonferenz noch nicht beendet sein sollte, bevor die ersten Kandidaten der Union beigetreten sein werden, dann sind die neuen Mitglieder natürlich von dem Augenblick ihres Beitritts an Teilnehmer dieser Regierungskonferenz und werden ihre Gedanken und Vorstellungen einbringen.

Es wird keine zusätzlichen Beitrittsbedingungen geben, und dies gilt auch für wichtige Bereiche des aktuellen Verhandlungsgegenstandes. Wenn ich mich umhöre, dann spüre ich natürlich, dass es mit Blick auf die Landwirtschaft in einzelnen Mitgliedsländern Überlegungen gibt, wonach die Erweiterung genutzt werden sollte, um die Reformen der europäischen Agrarpolitik wieder auf die Tagesordnung zu bringen. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Reformdruck durch das System selbst entsteht, was seinen Ausdruck findet in der Überprüfungsklausel der Agenda 2000, und zweifellos auch in der europäischen Position in der bald beginnenden WTO-Runde. Ich halte allerdings das Thema in weiten Teilen für etwas überbewertet. Natürlich gibt es Schwierigkeiten, wenn man ein Land wie Polen betrachtet mit einem so großen Bevölkerungsanteil in ländlichen Gebieten. Man muss aber einmal genau hinschauen und fragen, wer dort eigentlich für den Markt produziert und wer nicht. Inwieweit handelt es sich wirklich um ein agrarpolitisches, inwieweit ist es ein sozialpolitisches Problem? Die größeren Schwierigkeiten sehe ich – und das gilt dann ganz gewiss nicht nur für Polen, sondern für alle Kandidaten – eher im Bereich der europäischen Standards für Produktsicherheit, Lebensmittelsicherheit, der Qualitätsstandard usw. Hier sind zum Teil enorme Investitionen erforderlich, um die Produkte binnenmarktfähig zu machen. Zudem sollte man diesbezüglich nicht mit Übergangsfristen rechnen.

Weitere, zusätzliche Bedingungen für die Erweiterung können wir nicht zulassen. Dies gilt auch im Hinblick auf bilaterale Fragen, die jetzt zunehmend in die Diskussion gebracht werden. Ich wünsche mir sehr, dass alle europäischen Regierungen hier die Position der deutschen Regierung unterstützen, die klipp und klar sagt, dass sie den Erweiterungsprozess nicht mit irgendwelchen bilateralen Fragen belasten wird.

Noch viel deutlicher möchte ich davor warnen, die Büchse der Pandora in allen Fragen zu öffnen, die mit Restitution, Reparation, der Bewältigung von Folgen des Zweiten Weltkrieges zu tun haben. Worauf wir achten, ist, dass bei einer Gesetzgebung, die jetzt in den Kandidatenländern in Gang gesetzt wird, das Diskriminierungsverbot streng beachtet wird. Aber wir können nicht erwarten, dass durch den Erweiterungsprozess die europäische Geschichte neu gestaltet wird.

Was nun die in Gang gekommene Diskussion über die Kosten der Erweiterung anbelangt, so habe ich mich ein wenig amüsiert über ein angebliches Geheimpapier aus dem Auswärtigen Amt in Berlin, wonach die Erweiterung 80 Milliarden Euro kosten wird. Ich habe zunächst einen richtigen Schrecken bekommen, als ich von der Klassifizierung als ‚Geheimpapier‘ hörte. Bei den 80 Milliarden Euro handelt es sich jedoch um die Zahlen aus der Agenda 2000. Es war demnach kein Geheimpapier, sondern die Summe setzt sich zusammen aus den hierin vorgesehenen 22 Milliarden Euro für Beitrittshilfen und 58 Milliarden Euro für die Zeit nach dem Beitritt. Aus Sicht der Kommission ist die Finanzierung auch mit den vorhandenen Mitteln gewährleistet, wenn ein wenig Flexibilität zwischen den einzelnen Ausgabenblöcken geschaffen wird; einen Mehrbedarf sehe ich jedoch nicht.

Der Vergleich zwischen der Finanzierung der EU-Erweiterung und der deutschen Einheit ist ganz und gar unzulässig. Hier geht es nicht darum, dass mit dem Beitritt zur Europäischen Union das deutsche Sozialversicherungssystem oder das deutsche Lohnniveau eingeführt werden sollte oder dass gar eine Währungsumstellung 1:1 vorgesehen wäre. Jedoch werden die künftigen Mitglieder den vollen Zugang zu den europäischen Strukturfonds haben, wie immer diese nach dem Jahr 2006 ausgestattet sein werden. Es besteht keine Gefahr, dass mit der Erweiterung unkalkulierbare Kosten verbunden sind. Das Budget ist festgelegt, wir haben ein oberes Limit, und damit werden und müssen wir auskommen.

Zypern – Türkei – Polen

An dieser Stelle muss noch ein weiterer Aspekt des Erweiterungsprozesses angesprochen werden, der gern übersehen wird, nämlich die Türkei und das in Verbindung mit Zypern und Griechenland. Wichtig ist eine konstruktive und enge Koordinierung unserer Bemühungen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit dem Konfliktlösungsprozess, der unter der Verantwortung der Vereinten Nationen betrieben wird. Wir haben ständigen Kontakt mit den Sonderbeauftragten der USA, des Vereinigten Königreichs und des UN-Generalsekretärs und wir versuchen, im Rahmen des Erweiterungsprozesses zur Lösung des Problems beizutragen. Beim jetzigen Stand der Gespräche in New York ist es sehr schwer, eine Einschätzung abzugeben. Allerdings ist meine grundlegende Analyse so, dass die Voraussetzungen, um zu einer Lösung zu gelangen, noch nie so günstig waren wie jetzt, weil sich das strategische Umfeld für alle Beteiligten massiv verändert hat. Die türkischen Prioritäten sind jetzt andere als vor einem Jahr, und ich kann aus meinen engen Kontakten mit der türkischen Regierung bestätigen, dass die Türkei verstanden hat, was eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union bedeutet wie auch die Vorbereitung hierauf. Dieses Ziel zu erreichen, hat die Priorität in der Türkei. Griechenland ist bereits seit langem Mitglied der Union, die Republik Zypern ist im Verhandlungsprozess weit fortgeschritten. Ich habe nicht den geringsten Zweifel, dass Zypern zu jenen Teilnehmern gehören wird, mit denen wir die Verhandlungen als erste abschließen können und werden.

Was die Türkei angeht, so sind wir immer noch in der sehr schwierigen Phase der Entwicklung einer Vorbeitrittsstrategie. Diese Strategie soll aber noch in diesem Winter, während der französischen Präsidentschaft, schnell vorangebracht werden, das heißt also spätestens in Nizza. Die Grundakte für die künftige Zusammenarbeit und die Vorbereitung der Türkei auf die Erfüllung der Beitrittskriterien wird die erste Beitrittspartnerschaft sein. Wir sind in einem intensiven Gespräch miteinander über die Elemente dieser Beitrittspartnerschaft. Das Problem ist, wie leicht zu verstehen sein wird, hier die richtige Balance zu finden zwischen dem, was für einige Mitgliedsstaaten vielleicht zu wenig ist, aber für die Türkei vielleicht schon zu viel. Ich möchte jedoch auf einige interessante Entwicklungen in der Türkei aufmerksam machen, die alle nicht zufällig eingetreten sind. Erstens, die Unterzeichnung des Menschenrechtspaktes der Vereinten Nationen durch die Türkei, zweitens der Bericht des türkischen Parlaments über Folterpraktiken in türkischen Gefängnissen, drittens das Urteil des Verfassungsgerichts, nach dem Artikel 312 des türkischen Strafgesetzbuches revidiert werden muss. Das ist jener Artikel, auf den gestützt eine Reihe von Politikern, Intellektuellen, Schriftstellern und Journalisten im Gefängnis sitzen, und zwar wegen Vergehen, die unserer Auffassung nach Ausdruck der freien Meinungsäußerung sind. Viertens hat die türkische Regierung vor kurzem den Bericht einer Gruppe von Staatssekretären über die notwendigen verfassungsmäßigen und rechtlichen Änderungen in der Türkei zur Erfüllung der politischen Kriterien ein umfangreiches Dokument vorgelegt, das detailliert beschreibt, welche Änderungen erforderlich sind. Dieser Bericht wurde auf Beschluss der Regierung zum offiziellen Regierungsdokument erhoben. Dieses ist hier in den Medien wenig beachtet worden, war jedoch Hauptgegenstand der Gespräche, die ich im Juli dieses Jahres in der Türkei geführt habe.

Gestützt auf all dies glaube ich, dass wir eine Beitrittspartnerschaft vorlegen können, die den Ansprüchen und Vorstellungen beider Seiten genügen wird. Man wird dann sehen, wie der Prozess der Veränderungen in der Türkei vorankommt. Ich hoffe, dass in diesem Zusammenhang auch alle Blockaden fallen werden, was die finanzielle Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Türkei angeht. Alle Voraussetzungen sind jetzt geschaffen, so dass das, was uns in der Vergangenheit doch sehr belastet hat, nämlich die Tatsache, dass immer wieder die Europäische Union Verpflichtungen gegenüber der Türkei eingegangen ist, die diese dann nicht erfüllt hat, dass dies ein für allemal überwunden sein wird.

Dieser sehr schwierige Teil des Prozesses, der mich sehr viel Zeit und Mühe kostet, ist im Moment jedenfalls auf einem guten Wege. Ich mache hier keine zeitlichen Prognosen. Man sollte jetzt auch den Zeitfaktor nicht allzu sehr in den Vordergrund stellen. Nur denjenigen, die mir jetzt ständig sagen: „heute habe ich es wieder in den Zeitungen gelesen, die Türkei darf nicht rein, sie ist kein europäisches Land“, denjenigen muss ich sehr deutlich sagen, dass die Türkei, mit der wir eines Tages über den Beitritt verhandeln werden, natürlich eine ganz andere Türkei sein wird, als die heutige. Und dass wir durch diesen Prozess präzise das erreichen, was auch diese Leute fordern, nämlich eine demokratische, die Menschenrechte achtende und Minderheiten schützende Türkei. Die ist präzise das, was wir wollen, damit sie dauerhaft und sicher in der Familie der westlichen Demokratien verankert werden kann.

Schließlich Polen: Erstens ist Polen in puncto politische Kriterien unübertroffen. Ohne die Demokratiebewegung in Polen in den achtziger Jahren würden wir heute nicht über all die Fragen im Zusammenhang mit der Erweiterung diskutieren. Was, zweitens, die

wirtschaftliche Seite angeht, so sind große Teile der polnischen Wirtschaft bereits umstrukturiert und voll wettbewerbsfähig im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems. Zum dritten ist Polen nun mal das größte Land in diesem Erweiterungsprozess, und logischerweise sind in einem großen Land einige Probleme größer als anderswo. Das gilt zum Beispiel für die Stahlindustrie in Polen, die größer ist als in Estland oder in anderen Beitrittsländern. Dies ist somit wirklich kein Grund zu sagen, Polen fiele zurück. Was die Gesetzgebung angeht, so ist ein möglicher Rückstand relativ leicht aufzuholen, weil sich diese Gesetzgebungsrückstände auch in Polen auf die technische Übernahme von Gemeinschaftsrecht beziehen. Wenn man es will, so ist dieser Rückstand – ähnlich wie im Falle Tschechiens – recht schnell zu überwinden. Die polnische Regierung hat diesen Willen, und entsprechende Institutionen sind geschaffen worden. Ich bin keineswegs pessimistisch, und wenn wir ein Problem haben, dann lösen wir es ganz gewiss nicht dadurch, dass man Polen ständig die subkutane Botschaft schickt: „Seht euch vor, es kann euch auch passieren, dass ihr nicht in der ersten Reihe seid“. Wenn wir ein Problem haben, dann lösen wir es vielmehr dadurch, dass wir mit Polen ausführlich darüber reden, was man tun kann, um bestimmte Defizite zu überwinden. Es gibt Probleme, ohne Frage.

Ausblick

Das hier gezeichnete Gesamtbild stimmt mich insgesamt sehr positiv. Wir haben sehr, sehr viel geschafft und das in relativ kurzer Zeit. Die Signale stehen ganz eindeutig auf Grün, und wir sind entschlossen, dies zu nutzen. Meine Bitte ist auch hier, die Notwendigkeit zu erkennen, die öffentliche Kommunikation über das Thema Erweiterung zu verstärken. Ich will gerne erklären, warum mich bestimmte Sorgen umtreiben. Ich sehe natürlich die Gefahr, dass das Gesamtthema Erweiterung und die vielen, vielen damit verbundenen Fragen – gerade auch diejenigen, die heute noch nicht endgültig beantwortet werden können – Ängste und Befürchtungen in den Bevölkerungen auslösen können. Wie wird das mit der Zuwanderung, wie wird das mit dem Wettbewerb an den Grenzen usw.? Diese Unsicherheiten können ein Einfallstor für europafeindliche, populistische Strömungen sein. Es besteht die Gefahr, dass das Thema Erweiterung benutzt wird, um solche Tendenzen zu verstärken. Dem muss man entschlossen entgegentreten, weil dem eine zerstörerische Kraft innewohnt, die ich für sehr gefährlich halte. Und wir dürfen nicht zulassen, dass eine solche zerstörerische Kraft Raum bekommt.

Anmerkungen

- * Vortrag im Rahmen der Mittagsgespräche des Instituts für Europäische Politik am 25. September 2000 in Berlin.

Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des Deutschen Bundestages

Friedbert Pflüger

Die Diskussion um die Interview-Äußerung von Kommissar Verheugen zur Abhaltung eines Referendums über die Frage der Erweiterung der Europäischen Union ist in vielerlei Hinsicht sehr aufschlussreich.¹ Sie rührt an elementare Grundfragen unseres parlamentarischen Systems, an Grundfeste des europäischen Integrationsprozesses und berührt nicht zuletzt die Glaubwürdigkeit der EU-Erweiterungspolitik insgesamt. Die weitestgehende Ablehnung, auf die Günter Verheugen nicht nur in Deutschland, sondern auch außerhalb gestoßen ist, hat auch ihre positiven Seiten: Sie lenkt den Blick wie von selbst auf dasjenige Verfassungsorgan, welches auch auf dem Gebiet der Europapolitik alleine über legitimitätsstiftende Kraft verfügt: Den Deutschen Bundestag und dessen Europaausschuss. Der Wille des Volkes wird in keiner Weise missachtet, weil dieser zum einen in unserem repräsentativen System gerade in Wahlen zum Ausdruck kommt und es andererseits die vornehmste Aufgabe und Funktion gerade von Parlamenten ist, Öffentlichkeit herzustellen. Auch der Befund, dass die Nationalstaaten Hoheitsbefugnisse in nicht unerheblichem Maße bereits auf die europäische Ebene übertragen haben, kann nicht ohne Auswirkungen auf die nationalen politischen Systeme und die Stellung der nationalen Parlamente bleiben, und das nicht nur – wenngleich dort vor allem – im intergouvernementalen Bereich.

Das zeigt bereits ein Blick in die Geschichte des Europaausschusses, der klar belegt, dass die Geschichte der fortschreitenden europäischen Integration und die Geschichte der Stärkung der Stellung des Europaausschusses nichts anderes als zwei Seiten ein- und derselben Medaille sind. Insofern ist es dem Bundestag gelungen, sich selbst und seinen Europaausschuss parallel zum Prozess der europäischen Einigung mit denjenigen Strukturen und Prozeduren zu versehen, die erforderlich sind, damit Europapolitik auch über die erforderliche Legitimität verfügt. Bekanntlich hat das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht unwesentlich zu dieser Erkenntnis beigetragen. Diesen Befund bestätigt aber auch das rechtliche Instrumentarium, welches dem Europaausschuss zur Wahrnehmung seiner Aufgaben zur Verfügung steht: Dieses hat sich im Laufe des Integrationsprozesses zu einem immer stärker ausgefeilten vielfältigen Arsenal entwickelt, welches der Europaausschuss auch effizient zu nutzen weiß. Der Europaausschuss ist zu einem anerkannten europapolitischen Faktor in Deutschland geworden, ohne den die europapolitische Diskussion in Deutschland weniger transparent und die zu treffenden Entscheidungen weniger demokratisch wären. Seine Struktur und Stellung sowie seine Befugnisse gilt es somit zu erhalten und zu festigen und gegebenenfalls noch auszubauen.

Von der Ältestenratskommission für Fragen der Zusammenarbeit mit dem EP zum Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Die Parlamentarisierung der Europapolitik in Deutschland erfolgte im Zuge der europäischen Integration und erwies sich als ein langwieriger, manchmal mühsamer Prozess.

Nach der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament 1979 fiel diese Personalunion allmählich weg: ab 1983 war kein Mitglied des Bundestages auch Mitglied des Europäischen Parlaments. Es bestand daher die Notwendigkeit, eine feste institutionelle Brücke zwischen dem Europäischen Parlament und dem Deutschen Bundestag zu schaffen. So wurde 1979 im Bundestag eine *Kommission des Ältestenrates zur Behandlung von Fragen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Deutschen Bundestag* eingerichtet, die die Verbindung und den Informationsaustausch zwischen Europäischem Parlament und Deutschem Bundestag gewährleisten sollte. Vorsitzender waren zunächst der Abgeordnete Gerhard Kunsz, dann der Abgeordnete Wolfgang Schäuble und schließlich der Abgeordnete Rudolf Seiters (CDU/CSU).

Ausgehend von den Erfahrungen der Kommission des Ältestenrats wurde 1983 eine aus Mitgliedern des Bundestages und des Europäischen Parlaments paritätisch zusammengesetzte *Europa-Kommission* (unter dem Vorsitz zuerst von dem Abgeordneten. Carl Otto Lenz Bergstraße (CDU/CSU) und dann der Abgeordneten Renate Hellwig (CDU/CSU)) zur Vorbereitung europapolitischer Beschlüsse des Bundestages geschaffen. Die Europa-Kommission sollte als Bindeglied zwischen dem Deutschen Bundestag und den europäischen Institutionen dienen und Empfehlungen für europapolitische Entscheidungen ausarbeiten. Aufgrund ihrer schwachen Rechtsstellung – wie auch die Enquête-Kommissionen durfte sie zum Beispiel keine Beschlussempfehlungen an das Plenum richten, sondern war dazu vom guten Willen der Fachausschüsse abhängig – konnte sich die Europa-Kommission im Deutschen Bundestag schon aus diesem institutionellen Grund nur wenig Gehör verschaffen und erreichte nicht den notwendigen Durchbruch bei der Mitwirkung des Deutschen Bundestages in der Europapolitik. In der nächsten Legislaturperiode wurde sie daher nicht wieder eingerichtet. Als Alternativlösung setzte der Auswärtige Ausschuss zu Beginn der 11. Wahlperiode 1987 einen *Unterausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaft* ein, dem auch EP-Abgeordnete ohne Stimmrecht angehörten. Vorsitzender wurde zuerst Alwin Brück (SPD), dann Robert Antretter (SPD), Renate Hellwig (CDU/CSU) wurde zur stellvertretenden Vorsitzenden dieses Gremiums. Die Mehrheit der Mitglieder (14 von 26) gehörte dem Auswärtigen Ausschuss an, die restlichen Mitglieder kamen von den anderen mit EG-Fragen besonders befassten Fachausschüssen des Bundestages. Der auch im Wortsinn untergeordnete Status dieses Gremiums bedingte jedoch, dass sein Einfluss innerhalb des Bundestages gering blieb, und verminderte die Chancen einer wirkungsvollen Kontrolle der Bundesregierung.

Insbesondere die beiden Regierungskonferenzen von 1990-91 zur Politischen Union und zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion machten eine intensive parlamentarische Begleitung dringend notwendig. Diesen Forderungen wurde schließlich im September 1991 mit der Einrichtung eines *EG-Ausschusses* als ständigen, vollwertigen Bundestagsausschuss Rechnung getragen. Der EG-Ausschuss setzte sich aus 33 Bundestagsabgeordneten und 11 mitwirkungsberechtigten EP-Abgeordneten, letztere ohne Stimmrecht, zusammen. Zur Vorsitzenden des Ausschusses wurde Renate Hellwig (CDU/CSU) und zum stellvertretenden Vorsitzenden Christoph Zöpel (SPD) gewählt. Diese fallweise Regelung der Zuständigkeit für die Beratung von EG-Vorlagen erreicht bei der Ratifizierung des Vertrages über die Europäische Union im Jahre 1992 ihren Höhepunkt. Diese Aufgabe wurde nämlich keinem der ständigen Ausschüsse, sondern mit Beschluss des Bundestages vom 8. Oktober 1992 einem ad hoc eingerichteten *Sonderausschuss „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“* übertragen. Zwar bestand eine große personelle Überschneidung

zwischen den beiden Ausschüssen – 24 der 39 Mitglieder des Sonderausschusses (Vorsitzender: der Abgeordnete Günter Verheugen) gehörten auch dem EG-Ausschuss an –, doch war die Einberufung eines neuen Gremiums ein klares Indiz dafür, dass der EG-Ausschuss noch nicht so fest etabliert war, dass man ihm die schwierige Aufgabe der Ratifizierung des Unionsvertrages allein zugestanden hätte.

Die Ratifizierung des Unionsvertrages bot Gelegenheit, die bislang unzureichende Beteiligung der Bundesländer und des Deutschen Bundestages am europäischen Integrationsprozess neu zu regeln. Um den Verlust an nationalen legislativen Kompetenzen wenigstens teilweise auszugleichen, wurde der Anspruch erhoben, die Mitspracherechte des Deutschen Bundestages in europäischen Angelegenheiten zu verstärken. Aus diesen Gründen wurde der Sonderausschuss „Europäische Union“ aufgefordert, sich mit insgesamt drei Themenkomplexen zu befassen: dem eigentlichen Ratifizierungsgesetz, den notwendig gewordenen Änderungen des Grundgesetzes und der Ausgestaltung der Mitwirkung der Bundesländer und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union. Mit der Änderung des Grundgesetzes und dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages am 1. November 1993 waren die Voraussetzungen für die umgehende Einrichtung des EU-Ausschusses erfüllt. Dennoch dauerte es noch ein weiteres Jahr, bis der *„Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union“* am 14. Dezember 1994 zu Beginn der 13. Wahlperiode konstituiert wurde und seine Arbeit unter dem Vorsitz des Abgeordneten Dr. Norbert Wieczorek (SPD) aufnehmen konnte. Die Einsetzung des EU-Ausschusses erforderte nämlich eine Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT), für die jedoch während der laufenden Wahlperiode keine Mehrheit gefunden werden konnte. Erst zu Beginn der 13. Wahlperiode wurde dieser Schritt mit der Neufassung des § 93 GO-BT und der Einfügung eines neuen § 93a vollzogen. Damit wurden in Deutschland die Weichen für eine demokratische und transparente Kontrolle der politischen Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene gestellt.

Die aktive Rolle des EU-Ausschusses zeigte sich in der 13. Wahlperiode besonders deutlich an einigen markanten Änderungen und Entwicklungen. Zum einen hat der EU-Ausschuss während des gesamten Verhandlungsprozesses der Maastricht-Folgekonferenz auf deutscher Verhandlungsseite engagiert mitgewirkt. Von besonderem praktischen Gewicht war weiter die im EU-Ausschuss entwickelte Praxis, dass die Bundesregierung im Rat der Europäischen Union einen Parlamentsvorbehalt einlegt, wenn der Bundestag noch keine Gelegenheit hatte, in angemessener Weise Stellung zu nehmen. Auch innerhalb der Hierarchie der Ausschüsse des Deutschen Bundestages hat der EU-Ausschuss seinen gebührenden Platz gefunden. Von ganz erheblicher praktischer Bedeutung ist die Tatsache, dass der Europaausschuss der einzige Ausschuss ist, der sich mit sämtlichen Tagungen aller Räte befasst: vom Allgemeinen Rat über den Binnenmarkt- und Verbraucherrat bis zum ECOFIN oder dem Rat Inneres/Justiz. Die Berichterstattung durch die jeweils zuständigen Ressorts über die Vorbereitung, den Verlauf und die Ergebnisse dieser Tagungen sind regelmäßiger Tagesordnungspunkt in jeder Sitzung des Europaausschusses. Der Ausschuss hat dadurch die einmalige Gelegenheit, den jeweiligen Ressorts ein Meinungsbild für die Ratstagungen mit auf den Weg zu geben. Umgekehrt bietet diese Praxis der Bundesregierung die Möglichkeit, ihre Vorstellungen einer parlamentarischen Diskussion zu unterziehen und dadurch deren Akzeptanz eventuell zu erhöhen. Der gestiegene Stellenwert der parlamentarischen Mitwirkung in der Europapolitik wird in der laufenden 14. Wahlperiode noch bestätigt. Deutlich wird dies beispielsweise daran,

dass der EU-Ausschuss die Federführung zu so wichtigen Themen wie der „Agenda 2000“, der EU-Erweiterung oder der EU-Grundrechtecharta erhalten hat.

Die Entwicklung des Europaausschusses von einer Kommission des Ältestenrats bis zum zahlenmäßig größten und in der Verfassung verankerten und mit außerordentlichen Befugnissen ausgestatteten Ausschuss, der vielen Mitgliedsländern der Europäischen Union und vielen Beitrittsbewerberländern als nachahmenswertes Vorbild dient, ist ein beredtes Zeugnis für den Stellenwert, den der europäische Gedanke in Deutschland genießt: der Europaausschuss des Bundestages ist somit nichts anderes als Institution gewordener Ausfluss des europäischen Bewusstseins in Deutschland. Dem Einsatz und Engagement aller Mitglieder und vor allem der Vorsitzenden der Vorgänger des Europaausschusses ist es zu verdanken, dass dieser Ausschuss heute das ist, was er ist: ein im In- und Ausland allseits anerkannter Ausschuss, der seine vielfältigen Aufgaben sehr effizient und verantwortungsbewusst wahrnehmen kann und ein anerkannter europapolitischer Faktor ist. Sie alle haben wesentlichen Anteil an der Parlamentarisierung und damit der Demokratisierung der Europapolitik.

Der Europaausschuss des Deutschen Bundestages: Kein Ausschuss wie jeder andere

Die Behandlung von Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Deutschen Bundestag und die Arbeit seines EU-Ausschusses sind in zahlreichen Rechtsgrundlagen geregelt. Von zentraler Bedeutung für die Schaffung dieser Normen war das Ratifizierungsverfahren zum Maastrichter Vertrag, mit dem auf europäischer Ebene die Europäische Union geschaffen wurde. Gleichzeitig mit der parlamentarischen Behandlung dieses wichtigen Vertragswerks hat der Deutsche Bundestag es als notwendig erachtet, seine Position im Prozess der europäischen Integration gegenüber der Bundesregierung zu stärken. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 wurden auf der Grundlage der Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat die besonderen Mitwirkungsrechte des Parlaments in Angelegenheiten der Europäischen Union in Art. 23 GG verankert. Gleichzeitig wurde mit Art. 45 GG ein ständiger Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union eingeführt.

Bis zur Schaffung der Europäischen Union war die Stellung des Bundestages in Europaangelegenheiten dadurch gekennzeichnet, dass die Bundesregierung lediglich verpflichtet war, „Bundestag und Bundesrat über die Entwicklung im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und im Rat der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten“². Ein reines Informationsrecht des Parlaments war angesichts der fortschreitenden Verlagerung von Rechtssetzungskompetenz in den Rat der Europäischen Union und damit an die Regierungen der Mitgliedstaaten völlig unzureichend. Die Rolle des Bundestages bei der Begleitung von Europapolitik bedurfte einer grundlegenden Reform, um einer weiteren Entparlamentarisierung im Prozess des Zusammenwachsens Europas entgegenzuwirken. Die vom Verfassungsgeber beabsichtigte Aufwertung der parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Gestaltung der Europapolitik wurde auch vom Bundesverfassungsgericht in seinem berühmten Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1992 als richtiger Weg bestätigt. Das Gericht betonte, dass die Europäische Union nach ihrem Selbstverständnis als Union der Völker Europas ein auf eine dynamische Entwicklung angelegter Verbund demokratischer Staaten sei. Nehme dieser Staatenverbund hoheitliche Aufgaben wahr und übe dazu hoheitliche Befugnisse

aus, so seien es „zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben. Mithin erfolgt demokratische Legitimation durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten...“³.

Art. 23 Grundgesetz⁴

Kernvorschrift der im Zuge der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages ausgeweiteten Rolle des Bundestages in Europaangelegenheiten ist Art. 23 GG. Absatz 2 Satz 1 der Vorschrift schreibt fest, dass der Bundestag „in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirkt“. Zu den Angelegenheiten der Europäischen Union zählen alle Vorhaben wie Richtlinien und Verordnungen, der Verlauf von Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament, die Mitteilungen der Kommission, ihre Stellungnahmen, die Grün- und Weißbücher. Ebenfalls dazu gehören Abkommen der EG mit Drittstaaten und Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Damit sind alle drei Säulen des EU-Vertrages von der parlamentarischen Mitwirkung umfasst.

Die Ausgestaltung des Mitwirkungsrechts konkretisieren Art. 23 Absatz 2 und 3 GG: Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Bundestag über alle relevanten Vorgänge zu unterrichten. Diese Unterrichtung muss umfassend und frühest möglich erfolgen. Über sein Unterrichtsrecht hinaus muss der Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, bevor die Bundesregierung in den EU-Gremien, in denen sie für die Bundesrepublik Entscheidungen trifft, einen verbindlichen Standpunkt einnimmt. Art. 23 Abs. 3 postuliert, dass die Bundesregierung diese Stellungnahme bei den Verhandlungen „berücksichtigt“. Der Schwerpunkt des Stellungnahmerechts des Bundestages liegt also nicht auf der vollständigen Bindung der Bundesregierung, sondern auf einer politischen Aussage des deutschen Parlaments. Nicht gewollt ist, die Bundesregierung im dynamischen Verlauf der Brüsseler Verhandlungen in ihrem Handlungsspielraum zu lähmen. Gleichzeitig leiten sich aus den Stellungnahmen des Bundestages aber gesteigerte Befassungs- und Begründungsverpflichtungen der Exekutive ab. Wenn die Bundesregierung – beispielsweise auf Grund der Verhandlungssituation im Rat – von einer Stellungnahme des Bundestages abweichen will, so trifft sie eine entsprechende erhöhte Begründungs- und Rechenschaftsverpflichtung, die sie dem Parlament gegenüber erfüllen muss.

Die weitere Ausgestaltung des Mitwirkungs- und Stellungnahmerechts des Deutschen Bundestages und der Unterrichts- und Berücksichtigungspflicht der Bundesregierung ist auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 3 S. 3 GG einfachgesetzlich im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG)⁵ geregelt. Um die in Art. 23 Abs. 3 GG verankerte Stellungnahme zu ermöglichen, muss die Zuleitung zeitlich so bemessen sein, dass der Bundestag ausreichend Gelegenheit hat, sich mit der Vorlage zu befassen. Ist eine zeitgerechte Auseinandersetzung des Bundestages nicht möglich gewesen, kann die Bundesregierung in Brüssel nicht verhandeln, sondern muss einen sogenannten Parlamentsvorbehalt einlegen. Zur konkreten Umsetzung ihrer Verpflichtungen hat die Bundesregierung dazu eine Ressortabsprache⁶ getroffen. Der Deutsche Bundestag hat mit Geschäftsordnungsänderung vom 15. Dezember 1994 die Konsequenzen aus der Einfügung des Art. 23 GG und des

Zusammenarbeitsgesetzes für sein internes Geschäftsordnungsrecht gezogen. § 93 GO-BT regelt insbesondere Fragen des Überweisungs- und Zuleitungsverfahrens von Europadokumenten. Gleichzeitig eröffnet er die Möglichkeit, Unionsdokumente unabhängig von der förmlichen Zuleitung durch die Bundesregierung zum Verhandlungsgegenstand erklären zu können. Der Bundestag muss also nicht die Zuleitung durch die Exekutive abwarten, sondern hat ein Zugriffsrecht auf EU-Dokumente, das weiter geht als bei dem traditionellen Selbstbefassungsrecht des Parlaments.

Art. 45 Grundgesetz

Durch die neuen rechtlichen Grundlagen wurde die Stellung des Parlaments gegenüber der alten Rechtslage deutlich verbessert. Die Postulierung der Mitwirkung in der Verfassung und auf einfachgesetzlichem Niveau macht unzweideutig klar, dass die für die Bundesrepublik elementar wichtigen Europaangelegenheiten nicht nur eine Angelegenheit der Regierung sind. Zwar behält die Bundesregierung die Integrationskompetenz und ist auch nicht verpflichtet, jeden einzelnen Schritt ihres internen Willensbildungsprozesses offen zulegen. An keiner anderen Stelle schreibt das Grundgesetz jedoch eine ähnlich eindeutige Verankerung der parlamentarischen Beteiligung fest. Grund für diese besondere Stellung des Deutschen Bundestages in Europaangelegenheiten sind selbstverständlich die Besonderheiten der europäischen Integration, bei der die Mitgliedstaaten in einem einmaligen Prozess politische Entscheidung und nationale Kompetenzen auf die EU-Ebene verlagern. Zur Wahrnehmung der speziellen Rechte des Bundestages in Europaangelegenheiten wurde gleichzeitig mit der Einfügung des neuen Art. 23 GG in Art. 45 GG ein Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union festgeschrieben. Damit besitzt der Europaausschuss Verfassungsrang wie außer ihm nur noch drei weitere der heute insgesamt 23 ständigen Ausschüsse des Parlaments. Ausdrücklich erwähnt die Verfassung neben dem EU-Ausschuss nur noch den Auswärtigen Ausschuss, den Verteidigungs- und den Petitionsausschuss. Diese Ausschüsse haben in jeder Legislaturperiode eine Existenzgarantie, d.h. ihre Einsetzung ist für jeden sich neu konstituierenden Deutschen Bundestag verpflichtend und ihre Abschaffung würde eine Änderung der Verfassung voraussetzen!

Im Europaausschuss konzentriert sich die europapolitische Arbeit des Bundestages. Er ist der zentrale Ort der europapolitischen Entscheidungsprozesse und damit *Integrationsausschuss*, in dem die grundlegende Entwicklung der Europäischen Integration federführend beraten wird. Beispiele der 14. Legislaturperiode sind die Beratungen zur Agenda 2000 und der laufenden Regierungskonferenz zu den institutionellen EU-Reformen. Daneben ist der Europaausschuss auch *Querschnittsausschuss*, der tätig wird, wenn ein europäisches Vorhaben mehrere unterschiedliche Politikbereiche berührt und kein klarer sachspezifischer Schwerpunkt begründet wird. Zum dritten arbeitet der Europaausschuss als *Fachausschuss für europäische Angelegenheiten*. In dieser Funktion wird er meist mitberatend bei einzelnen EU-Vorlagen tätig, die neben ihrem fachpolitischen Gesichtspunkt auch eine besondere integrationspolitische Bedeutung haben, so z.B. in der 14. Wahlperiode zum Entwurf eines Status für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, der federführend im Ausschuss für Wahlordnung, Immunität und Geschäftsordnung beraten wurde.

§ 93a GO-BT regelt Befugnisse, die allein dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zustehen. Diese privilegierte Stellung erklärt sich wiederum aus der

Bedeutung, die einer zeitnahen und effizienten parlamentarischen Mitwirkung an EU-Angelegenheiten vom Verfassungsgeber eingeräumt worden ist: Beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, die in der Geschäftsordnung des Bundestages⁷ geregelt sind, kann er als Ausschuss anstelle des Plenums Stellungnahmen unmittelbar gegenüber der Bundesregierung abgeben. Er besitzt damit Befugnisse und Einflussmöglichkeiten, die nach der Systematik des Grundgesetzes grundsätzlich nur dem Deutschen Bundestages als ganzem gegenüber der Exekutive zustehen. Infolgedessen ist die Bundesregierung verpflichtet, die Stellungnahme des Europaausschusses genauso zu berücksichtigen wie eine Stellungnahme des Bundestages selbst. Die besondere Wahrnehmung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte kann durch Einzelermächtigung des Plenums oder aufgrund der Generalermächtigung des § 93a Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung des Bundestages erfolgen. Danach kann der Ausschuss zu jeder EU-Vorlage eine Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung abgeben, sofern keiner der beteiligten Fachausschüsse widerspricht. Von diesem Recht hat der Europaausschuss in der laufenden Legislaturperiode bisher zweimal Gebrauch gemacht, nämlich hinsichtlich der Zusammensetzung des Konvents zur Erarbeitung einer Grundrechtecharta und der Einsetzung eines Amtes zur Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union. Der Europaausschuss erstattet dann über den Inhalt und die Begründung der Stellungnahme einen Bericht, der Bundestagsdrucksache wird und innerhalb von drei Sitzungswochen nach Verteilung auf die Tagesordnung des Plenums zu setzen ist.⁸ Von dieser beschleunigten Möglichkeit zur parlamentarischen Auseinandersetzung mit einem EU-Projekt profitieren sowohl das Parlament als auch die Bundesregierung. Der Bundestag kann durch den Europaausschuss seine Ansichten zeitnah zum Entscheidungszeitpunkt in Brüssel äußern und damit parlamentarischen Einfluss ausüben. Die Bundesregierung hat hingegen Gelegenheit, ihre Vorstellungen ebenfalls zeitnah auf den parlamentarischen Prüfstand zu stellen. Das verkürzte Verfahren gibt damit die Möglichkeit, die aktuelle Entscheidungssituation der Bundesregierung darzustellen und zu klären, ob es eine gemeinsame und damit gewichtigere Position bei den Verhandlungen in Brüssel geben kann.

Hintergrund dieser exponierten Stellung des Europaausschusses ist insbesondere, dass der Bundestag unabhängig von seinem relativ starren Sitzungsplan in die Lage versetzt werden soll, der Bundesregierung gegenüber seine Stellungnahme zu den Fragen abzugeben, die Brüssel aktuell auf der Tagesordnung stehen. Aus diesen Flexibilitätserwägungen heraus hat der Europaausschuss auch das Recht, in Absprache mit dem Bundestagspräsidenten außerhalb des Zeitplans und außerhalb des ständigen Sitzungsortes des Bundestages Sondersitzungen einzuberufen, wenn es die Terminplanung der EU-Organen erfordert. Von diesem Recht hat der Ausschuss in seiner Geschichte bereits mehrmals Gebrauch gemacht.

Darüber hinaus wird die besondere Bedeutung des Europaausschusses durch ein weiteres Sonderrecht unterstrichen: Bei einer Unionsvorlage, die ihm zur Mitberatung überwiesen ist, kann der EU-Ausschuss Änderungen zur Beschlussempfehlung des federführenden Fachausschusses beantragen⁹. Als einzigem Ausschuss des Deutschen Bundestages ist dem Europaausschuss diese Möglichkeit deswegen eingeräumt, damit er dafür Sorge tragen kann, dass die Beschlüsse des Bundestages die aktuelle europapolitische Situation berücksichtigen. Gleichzeitig kann der Europaausschuss hierdurch eine Berücksichtigung seiner eigenen Position gegenüber einem federführenden Fachausschuss erzwingen.

Informationsbasis des Europaausschusses

Zu erwähnen ist, dass der Europaausschuss bei seiner politischen Meinungsbildung in Europaangelegenheiten nicht allein auf die Informationen durch die Bundesregierung beschränkt ist. Neben den regelmäßigen Unterrichtungen durch die Vertreter der Bundesministerien, die für die Bundesrepublik im Rat verhandeln, verfügt der Ausschuss über eine ganze Reihe weiterer Informationsquellen. Dazu gehören zunächst die engen Kontakte mit dem Europäischen Parlament. In jeder Legislaturperiode sind deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Mitglieder (MdEP) im EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages. In dieser Legislaturperiode sind es, zusammengesetzt nach dem aktuellen Kräfteverhältnis im Europäischen Parlament, 14 MdEPs. Diese Europaparlamentarier können ohne Stimmrecht an den Sitzungen des Europaausschusses des Bundestages mitwirken. Gleichzeitig lädt das Europäische Parlament mit einer großen Regelmäßigkeit zu Fachseminaren und Rundtischgesprächen über einzelne Politikbereiche ein. Dabei misst das Europäische Parlament der Teilnahme der Vertreter der nationalen Parlamente eine hohe Bedeutung bei, um die Sichtweisen und Besonderheiten in den EU-Mitgliedstaaten bei seiner eigenen politischen Willensbildung zu berücksichtigen. Hinzu treten bei großen europäischen Projekten, wie zum Beispiel der laufenden Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen in der Europäischen Union, gemeinsame Ausschusssitzungen des Konstitutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments und mit Vertretern der Europaausschüsse der nationalen Parlamente. Des Weiteren bietet die in jeder Ratspräsidentschaft stattfindende Konferenz der mit EU-Angelegenheiten befassten Ausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, die so genannte COSAC, Gelegenheit, alle Themen der jeweiligen EU-Präsidentschaft auf parlamentarischer Ebene zu diskutieren. Regelmäßige Kontakte zwischen Bundestag und Europäischem Parlament bestehen darüber hinaus auf politischer Ebene auch über die in beiden Parlamenten vertretenen Fraktionen.

Neben dem Europäischen Parlament sucht der Europaausschuss auch den direkten Dialog mit Vertretern der anderen EU-Organe. Auch auf diese Weise ergibt sich für das deutsche Parlament ein Gesamtbild aus der gegenwärtigen politischen Diskussionslage in Brüssel. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Sitzungen, in denen der Ausschuss von Mitgliedern der Europäischen Kommission unterrichtet wird. Der direkte Meinungsaustausch mit den EU-Kommissaren dient in erster Linie der Information des Ausschusses über die Politik der Kommission aus „erster Hand“. Gleichzeitig nutzt der Ausschuss aber auch die Gelegenheit, die europapolitischen Sichtweisen und Bewertungen des Parlaments zu den jeweiligen Politikbereichen der Kommission gegenüber deutlich zu machen. Hinzu kommt, dass der Europaausschuss neben seinen regelmäßigen Sitzungen eine große Zahl von Anhörungen mit Wissenschaftlern, Sachverständigen, Botschaftsvertretern, Verbandsvertretern und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren durchführt. Diese Anhörungen finden meist zu aktuellen europäischen Themen wie zum Beispiel der EU-Erweiterung, der Charta der Grundrechte oder der Überführung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union und in öffentlicher Sitzung statt. Der Ausschuss verschafft sich mit diesen Veranstaltungen eine eigene Informationsbasis über das Spektrum der Meinungen in europapolitischen Fragestellungen.

Der Europaausschuss in der 14. Wahlperiode: Ein europapolitischer Faktor

Wie in den vergangenen Legislaturperioden war der Europaausschuss auch in der 14. Wahlperiode stets darum bemüht, seine verfassungsrechtliche Stellung im Gefüge der Verfassungsorgane zu verdeutlichen und die ihm eingeräumten Kompetenzen voll auszuschöpfen. Neben den vielfältigen anderen inhaltlichen Aufgaben ist dies – und auch das unterscheidet den Europaausschuss von vielen anderen Ausschüssen – eine dauerhafte Aufgabe jedes Europaausschusses in jeder Wahlperiode. Denn die rechtlichen Regelungen sind das eine, ihre Wahrnehmung und ihre Umsetzung in der Praxis sind das andere. Das vom Grundgesetz geschaffene fein austarierte System der Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesregierung in Europaangelegenheiten funktioniert nur dann, wenn diese Regeln auch mit Leben erfüllt werden und wenn dem jeweils anderen Partner diese Regeln auch bewusst sind. Jedes Mitglied des Europaausschusses hat es in der Hand, daran mitzuwirken: denn der Europaausschuss ist nur so stark wie alle seine Mitglieder.

Hatte sich der Europaausschuss in vergangenen Wahlperioden mit so hochkomplexen und wichtigen Aufgaben wie der Einheitlichen Europäischen Akte, der Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion und vor allem den Maastrichter und Amsterdamer Vertragswerken zu befassen, so stehen in der 14. Wahlperiode unter anderem die historischen Aufgaben der Vertiefung und Erweiterung im Vordergrund der Ausschussarbeit. Alle diese großen europäischen Projekte, vor allem die Währungsunion und die politische Union stehen natürlich in einem inneren Zusammenhang. So bedeutet die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion die Übernahme von Verantwortung nicht nur für die Weltwirtschaft. Vielmehr übernimmt die Europäische Union mit dem Euro auch eine entscheidende politische Aufgabe bei der zukünftigen Gestaltung der Weltpolitik. Ob und wie die neue Währung sich zukünftig zwischen Dollar und Yen behaupten wird, welche Kraft und Zuverlässigkeit sie entfaltet – davon hängt zukünftig das Schicksal von Millionen von Menschen ab.

Der Europaausschuss hat sich daneben intensiv mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Innen- und Rechtspolitik und vor allem mit dem Projekt der Europäischen Charta der Grundrechte befasst. Immer wieder hat der Ausschuss aus Anlass aktueller Ereignisse auch zu ganz konkreten, den Bürger unmittelbar berührenden Problemen Stellung genommen. Schließlich befasst sich der Europaausschuss – über die aktuelle Tagespolitik hinaus – auch mit den grundlegenden Fragen über die weitere Entwicklung der Europäischen Union und unterstreicht dadurch seinen Anspruch, derartige Diskussionen nicht nur den Regierungen zu überlassen, sondern in die Öffentlichkeit zu tragen und mit ihr zusammen zu führen.

Ziele und Zukunft der Europäischen Union

Lange vor der so genannten Humboldt-Rede des Außenministers Fischers hatte der Ausschuss sich in seiner Millenniumssitzung am 26. Januar 2000 ausführlich mit den Zielen und der Zukunft der Europäischen Union befasst. Hochkarätige Sachverständige wie der ehemalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker, der ehemalige Präsident des Europäischen Parlaments, Klaus Hänsch, der ehemalige Vizekanzler Österreichs, Erhard Busek, sowie namhafte Wissenschaftler wie Professor Werner Weidenfeld, hatten vor dem

Ausschuss ein breites Spektrum von möglichen Entwicklungen der Europäischen Union ausgebreitet. Der Ausschuss hat dadurch einen wesentlichen Beitrag zur so genannten Finalitätsdiskussion geleistet. Denn es kann nicht darum gehen, sich mit dem Erreichten zufrieden zu geben und nur die jeweils nächsten Reformschritte vorzubereiten und zu gehen, erforderlich sind auch politische Visionen, soll die Frage beantwortet werden, welches Europa wir wollen und wie Europa sich entwickeln soll.

Vertiefung der Europäischen Union

Mit der am 14. Februar 2000 eröffneten Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen der Europäischen Union sollen bekanntlich die institutionellen Voraussetzungen für deren Erweiterung geschaffen werden. Der Europaausschuss, der für diese Fragen innerhalb des Deutschen Bundestages federführend ist, befasst sich seit diesem Tag in nahezu jeder Sitzung mit dem Stand der Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen. Regelmäßig unterrichtet ihn die Spitze des Auswärtigen Amtes in den Ausschusssitzungen sowie die Obleute und die zuständigen Berichterstatter in eigenen Sitzungen über die bei den Treffen der Regierungsvertreter bzw. der Außenminister beabsichtigten bzw. erreichten Maßnahmen. Zur Verbreiterung seiner Informationsbasis hat der Europaausschuss darüber hinaus Zusammentreffen mit dem für die Erweiterung der Europäischen Union zuständigen Mitglied der Kommission, Herrn Barnier, sowie mit den beiden Vertretern des Europäischen Parlaments bei der Regierungskonferenz, den Herren Brok und Tsatsos, durchgeführt.

Der Ausschuss hat durch seine enge parlamentarische Begleitung, lange bevor der die Regierungskonferenz abschließende Vertrag von den Staats- und Regierungschefs ratifiziert werden und dem Bundestag und dessen Europaausschusses zur Zustimmung vorgelegt wird, die Möglichkeit, bereits in der Phase der Vertragsverhandlungen Einfluss zu nehmen. Umgekehrt hat die Bundesregierung die Möglichkeit, ihre Vorstellungen rechtzeitig auf den parlamentarischen Prüfstand zu stellen und deren Akzeptanz zu testen.

Erweiterung der Europäischen Union

Die Vertiefung der Europäischen Union ist kein Selbstzweck, sondern dient der Aufnahme weiterer Mitglieder in die Europäische Union. Dieser inneren Verbindung muss sich stets bewusst sein, wer etwa unüberwindlich hohe Hürden bei der Regierungskonferenz aufbaut. Der Europaausschuss ist auch für diese gewaltige Aufgabe der im Deutschen Bundestag federführende Ausschuss. Seit Beginn der Aufnahme der Verhandlungen mit den Ländern der so genannten Helsinkigruppe am 15. Februar 2000 ist neben dem Stand der Regierungskonferenz auch der Stand der Beitrittsverhandlungen regelmäßiger Tagesordnungspunkt in den Sitzungen des Europaausschusses. Auch hierzu werden der Ausschuss bzw. in besonderen Sitzungen die Obleute und zuständigen Berichterstatter von der Spitze des Auswärtigen Amtes regelmäßig unterrichtet.

Der Ausschuss hat sich darüber hinaus intensiv mit der Agenda 2000 befasst, durch welche die finanziellen Voraussetzungen für die Erweiterung geschaffen werden sollten. Die Agenda 2000 umfasst einen neuen Finanzrahmen der Europäischen Union bis zum Jahr

2006, eine umfassende Reform des gemeinsamen Agrarmarkts und eine Konzentration der Strukturhilfe der Union. Die 1992 eingeleitete Reform der Agrarpolitik muss weiter entwickelt werden, damit sie auch nach der Erweiterung der Europäischen Union um die MOE-Staaten finanzierbar bleibt. Die Auswirkungen der Agenda 2000 und der Osterweiterung auf die Agrarpolitik ist ein wichtiges Thema, welches der Ausschuss mit dem zuständigen Bundesminister sowie dem zuständigen Mitglied in der Europäischen Kommission, Kommissar Fischler, bereits mehrfach erörtert hat. Der Ausschuss plant darüber hinaus zusammen mit dem Landwirtschaftsausschuss ein großes Hearing zu dem Problembereich der Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Regionen.

Bereits am 27. Oktober 1999 hatte der Ausschuss ein Fachgespräch mit europäischen und internationalen Finanzinstitutionen mit dem Ziel durchgeführt, sich ein eigenes Bild über das Ausmaß der finanziellen Hilfeleistungen für die mittel- und osteuropäischen Länder und damit eventuell verbundene Organisations- und Koordinationsprobleme zu verschaffen. Es war überhaupt das erste Mal, dass im Deutschen Bundestag Vertreter der Europäischen Kommission, der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages über die Hilfeleistungen für die mittel- und osteuropäischen Länder diskutierten. Um sich ein Bild von den Beitrittskandidatenländern selbst zu verschaffen, entsendet der Ausschuss regelmäßig Delegationen in die betreffenden Länder mit dem Auftrag, sich vor Ort über den Stand des Erweiterungsprozesses und den Stand der Reformen in den entsprechenden Ländern zu informieren. Die Ergebnisse dieser Delegationsreisen finden regelmäßig Eingang in die normale Ausschussarbeit. Am 1. Dezember 1999 hatte der Europaausschuss ein Gespräch mit den Botschaftern der zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidatenländer sowie Zypern und Malta geführt, um sich im unmittelbaren Vorfeld der Aufnahme der Verhandlungen mit den Beitrittskandidatenländern der Helsinki-Gruppe über die Beitrittsfähigkeit der entsprechenden Länder aus erster Quelle zu unterrichten. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind für die Ausschussarbeit von außerordentlich hoher Bedeutung, weil der Europaausschuss derjenige Ausschuss ist, der federführend für das Ratifikationsverfahren der entsprechenden Beitrittsverträge ist.

Die Problematik der EU-Erweiterung hat der Ausschuss mehrfach mit dem zuständigen Mitglied der Europäischen Kommission, Günter Verheugen, zuletzt am 28. Juni 2000 diskutiert. Er plant, eventuell noch in diesem Jahr, ein Hearing zu den mit der EU-Erweiterung verbundenen gesellschaftlichen Ängsten sowohl in den EU-Mitgliedsländern als auch in den Beitrittskandidatenländern und unterstreicht damit deutlich auch seine Funktion, eine öffentliche Diskussion über den Prozess der Erweiterung der Europäischen Union und dessen Auswirkungen in Gang zu setzen.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Der Europaausschuss wirkt natürlich auch an internationalen Abkommen mit Drittstaaten und der sonstigen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit. Die Europäische Union ist außenpolitisch handlungsfähig vor und nach Konflikten, aber während eines manifesten Konflikts hat sie bisher zumeist versagt. Das gilt für Bosnien und den Kosovo,

aber auch den Zypern-Konflikt oder die Auseinandersetzung zwischen der Türkei und Griechenland um die Felseninsel Imia, die im Januar 1996 fast zu einem Krieg geführt hätte. Immer waren und sind es die Amerikaner, die im Moment einer wirklichen Auseinandersetzung mit der Bereitschaft zu militärischem Engagement den notwendigen diplomatischen Druck erzeugten, um eine Krise zu lösen bzw. zu entschärfen. Europa kann jedoch auf Dauer nicht davon ausgehen, dass die USA stets dazu bereit sein werden, bei der Lösung europäischer Konflikte mitzuwirken. Wenn wir in Europa langfristig ein interessanter Partner der USA bleiben wollen, dann müssen wir uns selbst in die Lage versetzen, unsere wirtschaftliche Macht auch politisch und militärisch zu untermauern. Das setzt voraus, dass die EU außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähiger wird. Der Europaausschuss kontrolliert und begleitet die Bundesregierung intensiv bei den Bemühungen, neben der politischen Handlungsfähigkeit auf diesem Gebiet auch die militärische Einsatzbereitschaft auf europäischer Ebene zu reformieren und zu stärken.

Grundrechtecharta

Einen großen Beitrag leistet der Europaausschuss zu dem Projekt der Europäischen Grundrechtecharta. Seit dem 17. Dezember 1999 arbeitet in Brüssel ein Konvent unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog an der Erarbeitung einer Europäischen Grundrechtecharta. Dem Konvent gehören Vertreter der Regierungen sowie der Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments an. Die Idee einer Europäischen Grundrechtecharta geht auf eine deutsche Initiative zurück. Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Köln vom 3./4. Juni 1999 sollen „die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und dadurch sichtbarer gemacht werden“. Der Europäische Rat von Köln hat es im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union für erforderlich gehalten, eine Charta dieser Rechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern. Der Europäische Rat Tampere vom 15./16. Oktober 1999 hatte mit detaillierten Bestimmungen über die Zusammensetzung und das Arbeitsverfahren den Startschuss für die Arbeiten des Konvents gegeben, der rechtzeitig vor dem Europäischen Rat im Dezember 2000 einen Entwurf vorlegen soll. Der Europaausschuss hat sich im Vorfeld der Arbeitsaufnahme des Konvents am 17. Dezember 1999 sowie seither in mehreren Sitzungen mit der Europäischen Grundrechtecharta befasst. Er hat auch darauf hingewirkt, dass dieses für die Bürger bedeutende Thema bereits viermal auf der Tagesordnung des Plenums des Deutschen Bundestages gestanden hat. Zwei Mitglieder seines Ausschusses, die Abgeordneten Prof. Dr. Meyer und als Stellvertreter Altmaier, sind Mitglieder im Konvent und stellen durch ihre Anbindung an den Europaausschuss die nötigen Transfers für die Konventsarbeit her. Bereits am 29. September 1999 hatte der Ausschuss in Wahrnehmung seiner Rechte gemäß § 93 Abs. 4 GO-BT gegenüber der Bundesregierung ein Votum bezüglich der Zusammensetzung des Konvents abgegeben, in welchem der Ausschuss besonders die Bedeutung der Mitgliedschaft von Angehörigen nationaler Parlamente im Konvent hervorgehoben hat.

Am 5. April 2000 hat der Europaausschuss gemeinsam mit dem Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates eine ganztägige öffentliche Anhörung zu der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durchgeführt. Nach einer vergleichbaren Sitzung

im Mai 1996 zu dem Thema „Subsidiarität“ war dies erst das zweite Mal, dass die beiden Ausschüsse zu einem wichtigen Thema eine gemeinsame Anhörung durchgeführt haben. Bundestag und Bundesrat gehörten damit zu den ersten Parlamenten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die die Anregung des Konvents der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgegriffen und umgesetzt haben, öffentliche Diskussionen in den Mitgliedstaaten zu initiieren. Um die Informationsbasis für seine Meinungsbildung zu erweitern, hatte der Europaausschuss mit allen mitberatenden Ausschüssen des Deutschen Bundestages darüber hinaus am 16. Mai 2000 im unmittelbaren Vorfeld einer Plenardebatte zur Europäischen Grundrechtecharta ein Gespräch mit dem Vorsitzenden des Konvents, Herrn Bundespräsidenten a.D. Prof. Dr. Roman Herzog geführt. Am 5. Juli 2000 schließlich hat er eine Beschlussempfehlung an den Deutschen Bundestag gerichtet, in welcher auf den Inhalt der Europäischen Grundrechtecharta eingegangen wird.

Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik

Ebenso intensiv wie mit der ersten und zweiten Säule befasst sich der Europaausschuss auch mit der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik, die die intensivsten und unmittelbarsten Auswirkungen auf die Bürger hat. So hat sich der Europausschuss beispielsweise am 23. Februar 2000 im Rahmen eines Fachgesprächs mit Experten über die Überführung des Schengenbesitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union unterhalten. Der freie Personenverkehr im Binnenmarkt und der Wegfall der Grenzkontrollen an den EG-Binnengrenzen berührt bekanntlich elementare nationale Sicherheitsinteressen im Hinblick auf die Kriminalitätsbekämpfung und den Aufenthalt einer großen Anzahl von Angehörigen dritter Staaten. Der Verzicht auf polizeiliche Kontrollen an den Binnengrenzen muss einhergehen mit einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zwischen den Mitgliedstaaten. Das evidenteste Resultat dieser Kooperation sind die beiden Schengener Abkommen von 1985 und 1990, die wesentliche Kontrollenerleichterungen an den Binnengrenzen regeln und ein wichtiges Programm zur Harmonisierung von Ausgleichsmaßnahmen in den Bereichen Außenkontrollen, Visa, Ausländer- und Asylrecht, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vorsehen. Das dem Amsterdamer Vertrag beigefügte Protokoll zur Einbeziehung des Schengenbesitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union hat den so genannten Schengener Acquis in das Unionsrecht eingefügt und wurde so für alle Unionsstaaten unmittelbar anwendbar gemacht. In dem erwähnten Fachgespräch wurde deutlich, dass neben der Wirtschafts- und Währungsunion und der politischen Union auch so etwas wie eine Sicherheitsgemeinschaft, eine stärkere Vergemeinschaftung auch auf diesem Gebiet, erforderlich ist.

Sehr intensiv hat sich der Europaausschuss mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Betrugsbekämpfung befasst. Durch Betrugereien und Unregelmäßigkeiten entsteht der Europäischen Union jedes Jahr ein erheblicher Schaden. Die Bundesrepublik Deutschland als nach wie vor größter Beitragszahler der Europäischen Union muss deshalb ein besonderes Interesse am Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Betrugsbekämpfung haben. Der Europaausschuss hat sich im vergangenen Jahr wiederholt vor dem Hintergrund der Vorwürfe von Korruption und Missmanagement in der Europäischen Kommission, die letztlich zum Rücktritt der

Europäischen Kommission unter dem Kommissionspräsidenten Santer führten, mit der Betrugsbekämpfung und dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft befasst. Am 29. Mai 2000 hat der Europaausschuss zum Jahresbericht 1998 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine Beschlussempfehlung an das Plenum gerichtet, in welcher er sich insbesondere mit der Arbeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der Berichtspraxis der Europäischen Kommission auseinandersetzt. Der Ausschuss hat es dabei insbesondere als wünschenswert angesehen, die Idee einer Europäischen Finanzstaatsanwaltschaft zu prüfen. Diese Idee wird bekanntlich von der Europäischen Kommission unterstützt, die sie auch in die laufende Regierungskonferenz einzubringen gedenkt. Der Europaausschuss hat durch die parlamentarische Begleitung von OLAF und seine intensive Auseinandersetzung mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft seinen Anspruch unterstrichen, nicht zuletzt im Interesse der deutschen Steuerzahler, auch diesen für die Gemeinschaft wichtigen Bereich intensiv parlamentarisch zu begleiten.

Richtlinienumsetzung

Der Europaausschuss spielt eine außerordentlich wichtige Rolle bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht. Er hat dazu seit Februar 1992 ein Verfahren entwickelt, welches in ständiger Praxis fortentwickelt wird. Danach ist die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Vorlage des Jahresberichts der Kommission über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts gehalten, den Ausschuss über die Verabschiedung von EU-Richtlinien sowie die Art und Weise der beabsichtigten Umsetzung zu informieren. Die Bundesregierung ist darüber hinaus verpflichtet, den Ausschuss über Fristüberschreitung bei der Umsetzung sowie vor allem deren Gründe und die zur Beseitigung des Umsetzungsrückstandes zu treffenden Maßnahmen zu unterrichten. Diese Unterrichtung findet halbjährlich im Europaausschuss statt und wird federführend durch das Bundesministerium für Wirtschaft wahrgenommen. Die erzieherische und disziplinierende Wirkung dieses Verfahrens, durch das die Bundesrepublik Deutschland Strafen und Kosten bei verspäteter Umsetzung sparen kann, kann nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Interparlamentarische europäische Zusammenarbeit

Neben der intensiven intergouvernementalen europäischen Zusammenarbeit gibt es auch eine von der Öffentlichkeit weniger beachtete interparlamentarische europäische Zusammenarbeit. Diese findet zunächst in einem multilateralen Rahmen durch Konferenzen der Europaausschüsse der Mitgliedsparlamente der Europäischen Union statt (COSAC). Im Mai 1999 hat eine derartige Konferenz in Berlin im Reichstagsgebäude stattgefunden. Es war dies die erste internationale Konferenz überhaupt, die im Reichstagsgebäude stattgefunden hat. Nicht zuletzt auf deutsches Betreiben hin konnte erreicht werden, dass auch die Parlamente der Mitgliedsbewerberländer Delegationen zu diesen Konferenzen entsenden können und Rederecht zu allen Tagesordnungspunkten besitzen. Diese Treffen von COSAC bieten somit eine ideale Möglichkeit des Gedanken- und Meinungsaustauschs, nicht nur zwischen den Mitgliedsparlamenten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch und vor allem mit den Parlamenten der Beitrittsbewerberländer. Diese Konferenzen befassen sich mit allen einschlägigen und wichtigen

europäischen Themen sowie vor allem mit der Zusammenarbeit zwischen den Europaausschüssen der Parlamente der Mitgliedstaaten, der Beitrittsbewerberländer und des Europäischen Parlaments. COSAC ist seit dem Amsterdamer Vertrag auch in einem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag verankert. Es gibt Bestrebungen, die Vertreter nationaler Parlamente in einer so genannten zweiten Kammer neben dem Europäischen Parlament zusammenzufassen – eine Idee, die bisher aber nicht viele Anhänger gewinnen konnte.

Die interparlamentarische Europäische Zusammenarbeit findet darüber hinaus in unzähligen bilateralen Begegnungen von Delegationen des Europaausschusses mit anderen Mitgliedsparlamenten und Parlamenten der Beitrittsbewerberländer statt. So bereisen Delegationen des Europaausschusses die korrespondierenden Ausschüsse in den Parlamenten der Mitgliedsländer und der Bewerberländer, um sich unmittelbare Einblicke in deren Arbeitsweise, deren Probleme und gemeinsam interessierende Fragestellungen zu verschaffen. Auf Initiative des Europaausschusses gibt es seit dem Jahre 1999 eine besondere Form der trilateralen Zusammenarbeit zwischen den Europaausschüssen des Deutschen Bundestages, der Assemblée Nationale und des Polnischen Sejm. Diese als so genanntes Weimarer Dreieck bezeichnete Zusammenarbeit ist für jedes der beteiligten Länder von besonderer historischer und politischer Bedeutung. Der Zusammenarbeit dieser Länder auf Ebene der Europaausschüsse kommt dabei mit Blick auf die europäische Integration und die Erweiterung eine ganz herausgehobene Bedeutung zu. Es ist vorgesehen, diese Art der trilateralen parlamentarischen Zusammenarbeit auf Ebene der EU-Ausschüsse regelmäßig fortzuführen.

Eine gewissermaßen institutionalisierte Form der interparlamentarischen Zusammenarbeit findet im Europaausschuss durch deutsche Mitglieder des Europäischen Parlamentes statt. Bekanntlich sind 14 vom Bundestagspräsidenten benannte deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments ordentliche Mitglieder im Europaausschuss mit der Befugnis, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie während der Beratungen Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese Form der Zusammenarbeit, die durch Begegnungen auf Fraktionsebene ergänzt wird, darf für die Erarbeitung gemeinsamer Positionen nicht unterschätzt werden. Schließlich ist der Europaausschuss auch regelmäßiger Gesprächspartner hoher Staatsgäste und von Parlamentariern in Berlin – auch dies ein Beleg für das Ansehen des Ausschusses und die Tatsache, dass er als europapolitischer Faktor wahr- und ernstgenommen wird.

Blick nach vorne

Bei effizienter Wahrnehmung und Ausübung aller seiner Befugnisse steht dem Europaausschuss des Deutschen Bundestages ein vielfältiges Arsenal an Instrumenten zur Verfügung, mittels dessen er eine aktive Rolle in der deutschen Europapolitik spielen kann. In vielen Fällen fungiert der Europaausschuss beispielsweise bereits heute als „Plenum im Kleinen“ und nimmt damit wichtige Öffentlichkeitsfunktionen in dem Bereich der Europapolitik wahr. Es könnte überlegt werden, ob die Stellung und die Position des Europaausschusses noch dadurch gestärkt werden kann, dass der Bundestag – wie andere vergleichbare Parlamente von Mitgliedstaaten – ein Büro am Sitz des Europäischen Parlaments eröffnet, welches die Aufgaben eines Liaison-Office wahrnehmen könnte. Das

Europäische Parlament hat diese Möglichkeit den nationalen Parlamenten bereits mehrfach angeboten. Darüber nachgedacht werden sollte auch, ob nicht zu Beginn und Ende jeder Ratspräsidentschaft Plenardebatten im Deutschen Bundestag stattfinden sollten, in welchen über die Vorstellungen und Ergebnisse der jeweiligen Präsidentschaften vor der Öffentlichkeit Rechnung abgelegt wird. Man könnte sich darüber hinaus überlegen, ob es sinnvoll sein kann, zu wirklich wichtigen entscheidenden europapolitischen Themen entweder gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Sitzungen der jeweiligen Europaausschüsse oder Plenardebatten durchzuführen. Das könnte eine hohe symbolische Bedeutung haben, die in ihrer Verdichtung auch zur Herausbildung eines europäischen Bewusstseins und einer europäischen Öffentlichkeit führen könnte, ohne die weitere Integrationsschritte nur schwer vorstellbar sind. Ein Instrument, an dessen Realisierung gearbeitet werden sollte, wäre eine regelmäßige europapolitische Fragestunde im Deutschen Bundestag. Dadurch könnte auch – institutionell – dem Vorurteil begegnet werden, der Bundestag beschäftige sich nicht ausreichend genug mit der Europapolitik oder würde dabei keine wichtige Rolle spielen. Interessant gestaltete Fragestunden werden von den Medien durchaus wahrgenommen.

Ganz konkret wären auch regelmäßige Zusammenkünfte der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments mit den Mitgliedern des Europaausschusses sinnvoll, was allerdings – darüber sollte man sich keinen Illusionen hingeben – eine Angleichung der Sitzungspläne des Europäischen Parlaments und des Deutschen Bundestages voraussetzt, die derzeit – trotz vielfacher entsprechender Versuche – diesen Begegnungen eher entgegenstehen. Schließlich wäre es eine Überlegung wert, ob man nicht zu außergewöhnlich wichtigen und entscheidenden europapolitischen Themen, wie das in einer Erklärung zum Maastrichter Vertrag ausdrücklich vorgesehen ist, eine Konferenz der Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments (so genannte Assisen) durchführt, wie dies bereits im Jahre 1995 in Rom der Fall gewesen ist. Denkbar wäre auch dem Modell der Erarbeitung der Europäischen Grundrechte-Charta zu folgen und einen u.a. mit Mitgliedern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zusammengesetzten Konvent wichtige und bedeutende Fragen vorbereiten zu lassen.

Anmerkungen

1. Vgl. das Interview mit Günter Verheugen in der Süddeutschen Zeitung vom 2./3.09.2000, S. 14.
2. Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Verträgen zur Gründung der EWG und Euratom v. 27.7.1957, BGBl. II S.753
3. BVERFG 89, S. 155, 184 ff.
4. Zwei neuere Arbeiten informieren umfassend über Bedeutung, Praxis und Probleme der Mitwirkungsrechte des Bundestages: Sven Hölscheidt, Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28 vom 7. Juli 2000, S. 31ff. und Michael Fuchs, Art. 23 GG in der Bewährung – Anmerkungen aus der Praxis, in: Die öffentliche Verwaltung, 2000 (erscheint demnächst).
5. Vom 12.3.1993, BGBl. 1993 I S. 311
6. Interministerielle Vereinbarung der Europa-Staatssekretäre zu §§ 3 ff. EUZBBG vom 26.1.1994 i.d.F. vom 10.11.1995
7. § 93a Abs. 2 GO-BT
8. § 93a Abs. 4 S.1 GO-BT
9. § 93 a Abs. 3 S.5 GO-BT

„Devolution“ und Europa – Die neuen Regelungen zur Mitwirkung der Regionen des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten

Marc-Oliver Pahl

Das von der Regierung Blair Mitte 1997 unter dem Stichwort „Devolution“ begonnene umfassende Regionalisierungsprogramm hat das Regierungssystem des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland in erheblichem Umfang verändert. Die Übertragung von Kompetenzen der zentralen Institutionen des Vereinigten Königreichs auf die neugeschaffenen Regionalinstitutionen in Schottland, Wales und Nordirland hat auch erhebliche Auswirkungen auf die Behandlung von EU-Angelegenheiten im Vereinigten Königreich. Ende 1999 wurden daher umfassende Regelungen zur Mitwirkung der Regionen des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten vereinbart, die hier ausführlich und mit einem Seitenblick auf die entsprechenden Regelungen in anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in Deutschland, analysiert werden. Zum besseren Verständnis der Neuerungen im Hinblick auf die Mitwirkung in der Europäischen Union wird jedoch zunächst ein Überblick über die allgemeinen Staatsstrukturen im Vereinigten Königreich vor und nach der „Devolution“ vorangestellt.

Die Staatsstrukturen bis zur „Devolution“

Das politische System des Vereinigten Königreichs war bis 1998/1999 durch sehr starke zentralstaatliche Strukturen und nur schwache regionale Komponenten gekennzeichnet. Die politische Grundordnung ist in den (ungeschriebenen) Regeln des Common Law zu den Grundlagen des Staatswesens und den (ebenfalls ungeschriebenen) sogenannten Constitutional Conventions, aber auch in historischen Rechtstexten wie der Magna Charta von 1215, der Habeas-Corpus-Akte von 1679 und der Schottischen Unionsakte von 1707 sowie in einer Vielzahl von (einfachen) Parlamentsgesetzen und höchstrichterlichen Entscheidungen zu den Grundlagen des Staatswesens niedergelegt.¹ Schon vor 1998/1999 hatten Schottland, Wales und Nordirland bereits einen gewissen Sonderstatus im Vereinigten Königreich, es gab vor allem zentralstaatliche Minister und Verwaltungen mit Zuständigkeit für diese Gebiete (Secretaries of State for Scotland, Wales and Northern Ireland/Scottish, Welsh and Northern Ireland Offices); eigene Parlamente oder Regierungen für diese Gebiete existierten jedoch nicht.² Der bevölkerungsreichste (ca. 49 Millionen Einwohner) Teil des Vereinigten Königreichs ist *England*. Die ursprünglichen staatlichen Institutionen Englands waren bis 1998 in allen Angelegenheiten für das Gebiet des gesamten Vereinigten Königreichs zuständig: Das Parlament von Westminster (bestehend aus dem House of Commons (Unterhaus) und dem House of Lords (Oberhaus)), die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Königin. Es existierten keine gesonderten gesamtenglischen Institutionen. *Schottland* war ursprünglich ein unabhängiger Staat. Durch die Schottische Unionsakte von 1707 erfolgte ein Zusammenschluss mit England. In der Unionsakte wurde jedoch für Schottland ein weitgehend selbständiges Rechts- und Justizsystem festgeschrieben. Es ist zu beachten, dass das Verfassungssystem der schottischen Bevölkerung (Bevölkerungszahl: 5,1 Millionen) hinsichtlich der gesamtstaatlichen Institutionen überproportionale Beteiligungsrechte einräumt (zum Beispiel überproportional

viele schottische Wahlkreise für die Wahl zum bisher nach dem Mehrheitswahlrecht gewählten House of Commons).³ *Wales* gehört seit dem 16. Jahrhundert endgültig zu Großbritannien. Das Rechts- und Verwaltungssystem von Wales (2,9 Millionen Einwohner) entspricht grundsätzlich dem von England.⁴ Das heutige politische *Nordirland* ist der nach der Unabhängigkeit des Großteils der irischen Insel 1921 beim Vereinigten Königreich verbliebene, im Vergleich zum Rest der Insel mehrheitlich protestantisch geprägte Nordostteil der Insel („Provinz Ulster“, Hauptstadt Belfast, 1,6 Millionen Einwohner). Nordirland hatte seit 1921 einen Sonderstatus im Vereinigten Königreich, und verfügte zum Beispiel über ein eigenes Parlament. Im Zuge der Zusammenstöße zwischen den für die Angliederung Nordirlands an die Republik Irland kämpfenden (katholischen) Gruppen und für den Verbleib bei Großbritannien kämpfenden (protestantischen) Gruppen wurde das Parlament in den siebziger Jahren aufgelöst und die Verwaltung der Provinz auf die Zentralregierung übertragen. Die Wiedereinrichtung einer nordirischen Versammlung Anfang der achtziger Jahre scheiterte.⁵ Die wesentlichen politischen Entscheidungen über Nordirland fielen daher bis 1999 in London, dem Nordirland-Minister in der Zentralregierung kam dabei eine Schlüsselrolle zu. Das britische Recht gilt in Nordirland in angepasster Form.

„Devolution“ und der nordirische Friedensprozess

Die Labour-Regierung hat seit der Regierungsübernahme im Mai 1997 unter dem Stichwort „Devolution“⁶ umgehend ein Programm zur Stärkung der Selbstverwaltung in den Gebieten des Vereinigten Königreichs mit einem historischen Sonderstatus eingeleitet.⁷ Dabei wurde von Anfang angestrebt, für jede dieser Regionen ein den jeweiligen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Umständen angepasstes individuelles Konzept zu entwickeln. England blieb aus dem Devolution-Ansatz weitestgehend ausgenommen. Nach dem positiven Ausgang von zwei konsultativen Referenden in Schottland und Wales im Herbst 1997 zur Schaffung eines schottischen Parlaments und einer walisischen Versammlung wurden von der Regierung des Vereinigten Königreichs Entwürfe zur konkreten Ausgestaltung der Devolution ausgearbeitet.⁸ Die Sonderrechte Schottlands und Wales wurden dann Ende 1998 in einfachen Gesetzen des Parlaments des Vereinigten Königreichs niedergelegt und können daher rechtlich gesehen auch jederzeit durch ein einfaches Parlamentsgesetz wieder beseitigt werden. Parallel dazu hat der Friedensprozess in Nordirland ebenfalls 1998 zu der gesetzlichen Festschreibung von Sonderrechten auch für Nordirland geführt. Inzwischen werden auch die Entwicklungen in Nordirland als Bestandteil des Devolution-Prozesses angesehen. Es bleibt festzustellen, dass die Souveränität des Parlaments von Westminster durch die Devolution-Gesetze – zumindest formell – nicht in Frage gestellt wird. Bundesstaatliche Strukturen sind daher im Vereinigten Königreich (noch) nicht entstanden.⁹ Zu beachten ist aber, dass auf Grund der vorherigen, positiv beschiedenen Referenden der Entzug der übertragenen Kompetenzen ohne die Zustimmung der regionalen Institutionen politisch nur schwer durchsetzbar sein dürfte. Die jeweiligen Veränderungen in den Regionen im Einzelnen stellen sich folgendermaßen dar:

Schottland: Das Parlament (Parlament) in Edinburgh hat nach dem „Scotland Act 1998“¹⁰ Gesetzgebungskompetenzen in folgenden Bereichen: Regionale Wirtschaftsentwicklung, Bildung, Ausbildung, Kunst, Sport, Tourismus, Bauen, lokale Behörden, soziale Dienste und Polizei sowie große Teile der Politikbereiche Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Umwelt, Gesundheit, materielles und formelles Zivil- und Strafrecht (Umfassende

Übertragung von allen Politikbereichen, die nach Section 28, 29 (2)b, 30 (1) iVm. Schedule 5 Scotland Act 1998 („reserved matters“) nicht den Institutionen des Vereinigten Königreichs vorbehalten sind).¹¹ Als Schlichtungsinstanz in Kompetenzstreitigkeiten und hinsichtlich der Beachtung von EG-Recht fungiert das Judicial Committee des Privy Council (Section 33f., 103 Scotland Act 1998).¹² Ein Großteil des schottischen Haushaltes speist sich aus Zuweisungen aus dem Haushalt des Vereinigten Königreichs, das schottische Parlament besitzt aber auch das Recht zur Einführung von Ab- oder Aufschlägen auf die allgemeinen Einkommenssteuersätze (Section 64ff., 73ff. Scotland Act 1998). Die Verwaltungskompetenzen der Scottish Executive (Regionalregierung) entsprechen weitgehend den dem Parlament zur Gesetzgebung übertragenen Politikbereichen (Section 53ff. Scotland Act 1998).¹³ Die ersten Wahlen zum schottischen Parlament haben im Mai 1999 stattgefunden. Eine Koalitionsregierung der Labour Party und der Liberal Democrats unter dem First Minister Donald Dewar (vorher Schottland-Minister in der Zentralregierung) hat im Juli 1999 die Amtsgeschäfte aufgenommen. Die Opposition bilden die regionalistisch-separatistische Scottish National Party (SNP) und die Konservativen.¹⁴

Wales: Die Assembly (Versammlung) in Cardiff hat nach dem „Government of Wales Act 1998“¹⁵ im Vergleich zum schottischen Parlament wesentlich weniger Kompetenzen, insbesondere hat sie keine Gesetzgebungs-, sondern lediglich Vollzugskompetenzen und in einigen Bereichen das Recht zur Ausführungsgesetzgebung („subordinate legislation“). Unter anderem bestehen in folgenden Sachbereichen Kompetenzen der Versammlung: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Kultur, Regionale Wirtschaftsförderung, Bildung und Ausbildung, Umweltschutz, Gesundheit, lokale Behörden, Bauen, Tourismus, Stadt- und Regionalplanung und walisische Sprache (s. Section 21f. iVm. Schedule 2 Government of Wales Act 1998).¹⁶ Die walisische Versammlung hat keine Steuerhoheit. Auch in Wales haben im Mai 1999 die ersten Wahlen zur Versammlung stattgefunden. Labour wurde stärkste Partei, benötigt jedoch zur absoluten Mehrheit die Unterstützung von Abgeordneten der Regionalisten-Partei Plaid Cymru, der Konservativen oder der Liberal Democrats. An der Spitze der Versammlung steht das aus den Ausschussvorsitzenden bestehende Executive Committee, dem zunächst Alun Michael (Labour, vorher Wales-Minister in der Zentralregierung) vorsah. Nach dessen Rücktritt ist seit Februar 2000 der Labour-Politiker Rhodri Morgan First Secretary.¹⁷

Nordirland: In Nordirland wurden gemäß dem unter Beteiligung der Regierungen des Vereinigten Königreichs und der Republik Irland sowie der meisten politischen Parteien Nordirlands im April 1998 abgeschlossenen „Multi-Party-Agreement“ (MPA, All-Parteien-Abkommen) sowie dem korrespondierenden „British-Irish Agreement“ (Britisch-Irischem Abkommen)¹⁸ nach positiven Referenden in Nordirland und der Republik Irland im Mai 1998 bereits im Juni 1998 Wahlen zu einer Assembly (Versammlung) in Belfast abgehalten.¹⁹ Die Versammlung ist im Juli 1998 zum ersten Mal zusammengetreten, die Arbeitsaufnahme der nordirischen Institutionen gemäß dem auf Grundlage des All-Parteien-Übereinkommen vom britischen Parlament verabschiedeten „Northern Ireland Act 1998“²⁰ verzögerte sich aber wegen Meinungsverschiedenheiten über die Entwaffnung von para-militärischen Kämpfern und die Beteiligung der IRA-nahen Sinn Féin-Partei. Die Versammlung und die Exekutive unter dem First Minister David Trimble (Ulster Unionist Party) und dem Deputy First Minister Seamus Mallon (Social Democratic and Labour Party) konstituierten sich daher formell erst im Dezember 1999. Im Februar 2000 wurde die regionale Autonomie von der Zentralregierung suspendiert, weil die Entwaffnungsvereinbarungen nach Meinung der Unionisten nicht eingehalten wurden. Auf Grund von Zugeständnissen seitens der IRA ist die Autonomie im Mai 2000 wieder in

Kraft gesetzt worden.²¹ Die Kompetenzen der Versammlung und die begleitenden Regelungen entsprechen weitgehend denen des schottischen Parlaments (alles was nach Section 5, 6 (2), 4 (1) iVm. Schedules 2 und 3 Northern Ireland Act 1998 nicht den Institutionen des Vereinigten Königreichs vorbehalten ist („excepted matters“ und „reserved matters“)). Jedoch wurden die Bereiche Zivil- und Strafrecht, Polizei und Justiz vor allem wegen der immer noch unbeständigen Sicherheitssituation weitgehend in der Kompetenz der Institutionen des Vereinigten Königreichs belassen. Auch hat die Versammlung kein Recht zur Modifikation des Einkommenssteuersatzes. Die Kompetenzen der Exekutive folgen weitgehend denen der Versammlung (Section 23ff. Northern Ireland Act 1998). Die Zentralregierung und insbesondere ihr Nordirland-Minister werden aber auch weiterhin eine bedeutende Rolle für Nordirland spielen. Das All-Parteien-Abkommen sowie das anschließende Britisch-Irische Abkommen sehen zudem gemeinsame Einrichtungen zwischen der Republik Irland und Nordirland („North-South Ministerial Council“) sowie zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich und seinen Bestandteilen („British-Irish Council“ und „British-Irish Intergovernmental Conference“) zur Konsultation in verschiedensten Politikbereichen vor.

England: England ist bisher weitgehend aus dem „Devolution“-Programm ausgenommen. Die Schaffung von gesamtenglischen Strukturen oder von regionalen Strukturen in England stehen derzeit nicht konkret zur Diskussion. Es gibt lediglich zwei weniger bedeutsame Initiativen, die die Verwaltungsstrukturen in England betreffen: Zum einen wurden von lokalen Gebietskörperschaften und der Wirtschaft getragene Regionalentwicklungsagenturen geschaffen.²² Im Mai 2000 wurden zum anderen (nach einem Referendum im Jahr 1998) Wahlen zu einem Greater London Council und die Direktwahl des Bürgermeisters für die ca. 7 Millionen Einwohner von Greater London abgehalten.²³ Der Council verfügt jedoch nicht über Gesetzgebungs-, sondern lediglich über Verwaltungsbefugnisse. Beide Institutionen sind für das gesamte Londoner Stadtgebiet zuständig, das seit 1985 keine gemeinsamen Strukturen mehr kannte. England wird daher weiterhin ausschließlich vom Parlament und der Regierung des Vereinigten Königreichs (einschließlich darin mitwirkender Regierungsmitglieder aus Schottland, Wales und Nordirland) regiert. Dies führt dazu, dass in Schottland, Wales und Nordirland wohnende Bürger des Vereinigten Königreichs weiterhin mittelbar Einfluss auf das Regierungshandeln in England (beispielsweise im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung) haben, die in England wohnenden Bürger jedoch in Bereichen, in denen die Regionalinstitutionen Kompetenzen innehaben, nahezu keinen Einfluss mehr auf das Regierungshandeln in Schottland, Wales und Nordirland haben.²⁴ Es erscheint wahrscheinlich, dass derartige Ungleichgewichte mittelfristig dazu führen werden, dass sich auch die englischen Gebiete dem Regionalisierungsprozess anschließen werden.²⁵ Initiativen in diese Richtung gibt es bereits jetzt insbesondere in den an Schottland grenzenden nordenglischen Regionen.²⁶

Ausblick

Zwar ist zu konstatieren, dass die Kompetenzen Schottlands, Wales und Nordirlands recht unterschiedlich sind und auch die institutionellen Regelungen erhebliche Differenzierungen aufweisen, die politischen Strukturen des Vereinigten Königreiches insgesamt daher als asymmetrisch zu bezeichnen sind.²⁷ Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Spanien oder Italien ist jedoch zu erwarten, dass es im Laufe der Zeit zu gewissen Angleichungen zwischen Schottland, Wales und Nordirland kommen wird und sich auch eigenständigere Regionalstrukturen in England herausbilden werden.²⁸

Mitwirkung der regionalen Strukturen in EU-Angelegenheiten vor und nach der „Devolution“

Allgemeine Situation vor und nach der Devolution

Bis 1999 ist wegen der nur schwachen Kompetenzen der regionalen Strukturen im Vereinigten Königreich ein nur geringes europapolitisches Engagement dieser Einheiten festzustellen.²⁹ Der Devolution-Prozess wird jedoch erhebliche Auswirkungen auf die Mitwirkung des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten haben. Die bis 1999 übliche Vertretung der Interessen der schottischen, walisischen und nordirischen Bürger auch in EU-Angelegenheiten durch die jeweiligen für diese Gebiete zuständigen Regionalminister in der Zentralregierung³⁰ wird teilweise durch eine Interessenvertretung von Repräsentanten der neuen regionalen Institutionen ersetzt werden.

Eine Stärkung der „Europafähigkeit“ von Schottland und Wales war von Beginn an eines der Hauptanliegen der Devolution-Idee.³¹ Beispielsweise widmete schon das vor den konsultativen Referenden vorgelegte Weißbuch der Zentralregierung zur Schaffung eines schottischen Parlamentes vom Juli 1997 den Beziehungen zur Europäischen Union ein ausführliches Kapitel.³² Bereits vor der Erstellung des Weißbuches, insbesondere aber danach, wurde sowohl von der Politik als auch von der Wissenschaft intensiv Rechtsvergleichung betrieben. Untersucht wurden sowohl die allgemeinen Strukturen als auch die EU-Mitwirkungsstrukturen der regionalen Einheiten insbesondere in Deutschland, Belgien, Österreich, Spanien und Italien.³³ Die sich entwickelnden Strukturen im Vereinigten Königreich enthalten daher beispielsweise einige Parallelen zum deutschen Mitwirkungssystem, niedergelegt in Art. 23 II, IV-VII GG, im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union und in der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union.³⁴ Im Weißbuch wurde bereits die Mitwirkung von Vertretern der schottischen Regierung im Ministerrat in Angelegenheiten, die in großem Umfang Kompetenzen der schottischen regionalen Institutionen betreffen, in Aussicht gestellt. Vorgeschlagen wurde dabei nicht nur eine Einbindung in Beratungsgremien des Ministerrates, sondern auch eine Präsentation des Standpunktes des Vereinigten Königreichs durch einen Vertreter Schottlands im Rat nach vorheriger einvernehmlicher Absprache der Verhandlungsposition mit dem die Delegationsleitung behaltenden Vertreter der Zentralregierung.³⁵ Auch im nordirischen All-Parteien-Abkommen vom April 1998 wird auf die Relevanz der EU-Angelegenheiten für die regionalen Einheiten an zahlreichen Stellen hingewiesen (s. Strand One 31.; Strand Two 3., 17.; Strand Three 5. MPA). Zwar wurde gemäß den Devolution-Gesetzen von Ende 1998 die Kompetenz zur Führung der Beziehungen zur Europäischen Union und der sonstigen internationalen Beziehungen auch in übertragenen Kompetenzbereichen nicht den regionalen Institutionen zugewiesen; diese Kompetenzen bleiben weiterhin ausschließlich dem Parlament und der Regierung des Vereinigten Königreichs vorbehalten (Section 29 II iVm. Schedule 5 Part 1, para. 7(1) Scotland Act 1998, Section 4 iVm. Schedule 2 para. 3 Northern Ireland Act 1998). Aber im Scotland Act 1998 ist in Schedule 5 Part 1, para. 7 (2)b bereits vorgesehen, dass eine Unterstützung der Minister des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten durch Regionalvertreter durchaus zulässig ist.

Es war von Anfang an beabsichtigt, nach der Arbeitsaufnahme der neuen regionalen Institutionen die Mitwirkung der Regionen in EU-Angelegenheiten in Abkommen zwischen

der Zentralregierung und den Regionalregierungen zu regeln.³⁶ Bereits im Oktober 1999 konnten die Zentralregierung und die Regionalregierungen von Schottland und Wales ein „Devolution Memorandum of Understanding“ und einige Begleitabkommen³⁷ ihren jeweiligen Parlamenten vorlegen. Zwar waren von Beginn an Vertreter des gewählten nordirischen Parlamentes an den Verhandlungen beteiligt, doch konnten die Abkommen erst nach der Wiedereinführung der Regionalautonomie in Nordirland im Juli 2000 in Kraft treten.³⁸ Zu den Begleitabkommen zählt insbesondere ein „Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues“ (B.), aber auch ein „Agreement on the Joint Ministerial Conference“ (A.) und ein „Concordat on International Relations“ (D.). Im Dezember 1999 wurden weitere Konkordate zwischen Fachministerien der Regierung des Vereinigten Königreichs und den Abteilungen der Regionalregierungen, beispielsweise zu den Europäischen Strukturfonds, veröffentlicht.³⁹ Das Memorandum of Understanding (MoU) und nahezu alle bisher vereinbarten Konkordate enthalten Regelungen zu EU-Angelegenheiten. Die Konkordate sind z.T. gleich zwischen allen vier Regierungen abgeschlossen, Konkordate der Zentralregierung mit den einzelnen Regionalregierungen sind weitestgehend wortgleich und mit einem gemeinsamen Anhang, der alle wesentlichen Regelungen enthält, ausgestattet. Sowohl das Memorandum of Understanding als auch die Konkordate und sonstigen Abkommen dienen der Förderung der gegenseitigen Information, des Austausches, der Koordinierung und der Beilegung von Streitigkeiten; sie verstehen sich nicht als rechtlich, wohl aber als politisch bindend (s. etwa Art. 2 MoU). Wichtigster institutioneller Ausfluss der Abkommen ist die Einrichtung einer in verschiedenen Zusammensetzungen tagenden Joint Ministerial Conference mit einer ständig arbeitenden Beamtenebene und einem eigenen Sekretariat (s. das Agreement on the Joint Ministerial Conference).⁴⁰ Das Konkordat zur Koordinierung von EU-Angelegenheiten (Concordat EU) beruht weitgehend auf den einschlägigen Ausführungen im Weißbuch von 1997. Es betont eingangs den Verbleib der ausschließlichen Kompetenz in EU-Angelegenheiten bei Parlament und Regierung des Vereinigten Königreichs, anerkennt aber, dass angesichts der Übertragung von weitreichenden Kompetenzen auf die regionalen Institutionen eine Einbindung dieser Institutionen in die Mitwirkung des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten wünschenswert erscheint (B 1/2/3.4. Concordat EU). Das Konkordat enthält in dem gemeinsamen Anhang detaillierte Regelungen zu den einzelnen Mitwirkungsbereichen, die im folgenden vorgestellt werden sollen.

Die Mitwirkungsbereiche im Einzelnen

(1) Information der regionalen Institutionen über EU-Angelegenheiten: Nach B 4.2. Concordat EU werden die Regionalregierungen umfassend und schnell über alle EU-Angelegenheiten informiert, die für die Regionen mit Blick auf ihre Kompetenzen wahrscheinlich von Interesse sein könnten. Verantwortlich für die Information sind die jeweils federführenden Ministerien der Zentralregierung und die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs bei der Europäischen Union in Brüssel (B 4.9 Concordat EU). Die EU-Dokumente werden zusammen mit einem „Explanatory Memorandum“ gleichzeitig mit der Übersendung an das Parlament von Westminster auch den zuständigen Dienststellen in den regionalen Regierungen übermittelt (B 4.32 Concordat EU). Dies sind in der Regel die für allgemeine EU-Angelegenheiten zuständigen Dienststellen, die zunächst alle in den Geschäftsbereich der jeweiligen regionalen Regierungschefs fielen.⁴¹ Unter Umständen kann die Information aber auch direkt an die Fachdienststellen der regionalen Verwaltungen weitergegeben werde (B 4.5f. Concordat EU).

(2) Mitwirkung an der Festlegung der Verhandlungsposition des Vereinigten Königreichs: Mit der Informationsübermittlung wird den Regionalregierungen zunächst die Möglichkeit gegeben, einzeln und schriftlich zu den jeweiligen Vorhaben Stellung zu nehmen (B 4.5f., 11. Concordat EU). Wo Meinungsverschiedenheiten offenbar werden, steht die Joint Ministerial Conference (JMC) als Koordinierungs- und Streitschlichtungsinstanz zur Verfügung. Für EU-Angelegenheiten tagt die Konferenz in einer besonderen Zusammensetzung, auf Beamtenebene als ständiges „Sub-Committee for EU business“ und auf politischer Ebene als „JMC in European Format“ unter Federführung des Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (Außenminister) (B. 4.7., 10. Concordat EU, A.1.9., 13. Agreement on the JMC). Die JMC ist bis Mitte 2000 noch nicht in größerem Umfang mit EU-Fragen befasst gewesen, die speziellen EU-Formationen sind noch nicht zusammengetreten. Inwiefern die EU-Koordinierung mit den Regionalregierungen mit der Koordinierung innerhalb der Zentralregierung (s. das „Ministerial Sub-Committee on European Affairs“, ebenfalls unter dem Vorsitz des Außenministers)⁴² verbunden wird, bleibt abzuwarten. Ebenso ist noch offen, in welchem Umfang die Regionalregierungen zur Koordinierung gerade auch dieser EU-Arbeit Regionalbüros in Westminster ähnlich den Vertretungen der deutschen Länder beim Bund einrichten werden.⁴³ Hinsichtlich der Einbeziehung der Regionalparlamente regelt B 4.32 Concordat EU, dass diese Verfahren zur Überprüfungen von EU-Angelegenheiten einrichten können.⁴⁴ Die Übermittlung der notwendigen Informationen läuft dabei über die Regionalregierungen. Etwaige Stellungnahmen der Regionalparlamente werden von der Zentralregierung bei der Formulierung ihrer Positionen berücksichtigt werden. Eine Bindung der Regionalvertreter in EU-Fragen an Beschlüsse der Regionalparlamente könnte in den Geschäftsordnungen der Regionalparlamente geregelt werden.⁴⁵ Trotz dieser verschiedenen Mitwirkungsmöglichkeiten der regionalen Institutionen bei der Festlegung der Verhandlungsposition des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten hat aber letztendlich in allen Angelegenheiten – auch in solchen, die übertragene Kompetenzen betreffen – die Zentralregierung die volle Entscheidungsfreiheit.⁴⁶ Im Konflikt setzt sich, anders als beispielsweise in Deutschland oder Belgien, immer die Meinung der Zentralregierung durch. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass nach geltendem Verfassungsrecht des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten selbst das ansonsten „souveräne“ Parlament von Westminster lediglich in gewissen Fällen eine Entscheidung der Regierung in Brüssel verzögern kann, letztlich aber auch Westminster nicht über die Möglichkeit der Bindung der Regierung verfügt.⁴⁷ Die zentrale Schwäche der Mitwirkungsrechte von Schottland, Wales und Nordirland beruht darauf, dass die Kompetenzübertragungen nicht für alle Gebiete des Vereinigten Königreichs vorgenommen wurden. Daraus folgt, dass die Zentralregierung in allen EU-Angelegenheiten zumindest als Vertreterin der Interessen der englischen Bürger legitimiert ist. Dieses strukturelle Hindernis kann erst durch eine Ausdehnung der Devolution auf England beseitigt werden. Ein weiteres, allerdings zumindest ansatzweise überwindbares Hindernis, ist das Fehlen von gemeinsamen Koordinierungsinstanzen von Schottland, Wales und Nordirland. Die Übernahme des deutschen Bundesrats-Modells im Vereinigten Königreich ist hier nicht möglich: Die zweite Kammer des Parlaments von Westminster, das Oberhaus, scheidet als Koordinierungsinstanz von Schottland, Wales und Nordirland aus. Es ist nach derzeitigem Recht nicht mit Regionalvertretern besetzt und der im Rahmen der Reform des Oberhauses gemachte Vorschlag, einer stufenweisen Umwandlung des Oberhauses in eine Regionalkammer, dürfte nicht aufgegriffen werden.⁴⁸ Es erscheint hingegen ohne weiteres möglich, dass sich die Regionalregierungen in wichtigen Fragen zumindest informell abstimmen, bevor sie in Verhandlungen mit der Zentralregierung

eintreten. Das dürfte ihre Einflussmöglichkeiten erhöhen, wenn auch selbst eine derartige Vor-Koordinierung angesichts der unterschiedlichen Kompetenzausstattung und der unterschiedlichen Regierungssysteme schwierig sein dürfte. Möglicherweise kann auch der British-Irish Council eine Koordinierungsfunktion zwischen der britischen und der irischen Regierung sowie den Regierungen von Schottland, Wales und Nordirland erhalten. Nach dem All-Parteien-Abkommen soll dieser Rat, der grundsätzlich auch für weitere regionale Institutionen (beispielsweise aus England) offen ist, auch der Koordinierung von EU-Angelegenheiten dienen. Auch Abkommen über einzelne Politikbereiche sind in diesem Rahmen möglich (s. Strand Three 5. MPA).⁴⁹

(3) Mitwirkung von regionalen Vertretern im Ministerrat: Die Beteiligung von Vertretern der Regionalregierungen im Ministerrat ist nach B. 4.12ff. Concordat EU grundsätzlich möglich. Dies gilt auch für die Beteiligung von Beamten der Regionalregierungen in den Beratungsgremien des Rates nach bilateralen Absprachen mit den federführenden Ministerien der Zentralregierung gemäß B. 4.15ff. Concordat EU. Bei Ratstreffen ist nach Absprache mit den federführenden Ministern der Zentralregierung eine Mitwirkung von regionalen Ministern möglich, wenn substantielle Diskussionen zu Angelegenheiten mit erheblichen Auswirkungen auf übertragene Kompetenzen absehbar sind. Die Delegationsleitung bleibt in jedem Fall beim Vertreter der Zentralregierung, dem regionalen Minister kann aber in Einzelfällen das Recht übertragen werden, für das Vereinigte Königreich zu sprechen (B. 4.13f. Concordat EU). In beiden Fällen gilt die Bindung an die vorher abgestimmte, gemeinsame Verhandlungsposition des Vereinigten Königreichs, die im Zweifelsfall von der Zentralregierung bestimmt wird (siehe oben). Regelungen dazu, welche Vertreter welcher Regionalregierung in die Delegation des Vereinigten Königreichs aufgenommen werden, wenn mehrere Regierungen ihr Interesse zur Teilnahme ausgedrückt haben, die Kapazität aber wie meist beschränkt ist, enthält das Konkordat nicht. Auch Bestimmungen zur Mitwirkung von Regionalvertretern im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) fehlen; es gibt lediglich die Option zur zeitweisen Abordnung von Beamten der Regionalinstitutionen an die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs bei der EU (B. 3.28 Concordat EU). Diese Beamten könnten dann auch an AStV-Sitzungen teilnehmen. Eine solche Mitwirkung von regionalen Interessenvertretern hat es bisher schon im Falle von Vertretern des Scottish, Welsh and Northern Ireland Office in der Ständigen Vertretung gegeben.⁵⁰ Im ersten Jahr der Tätigkeit der schottischen Regionalregierung haben schottische Minister bereits neun mal an Ratstreffen teilgenommen⁵¹, auch walisische Minister sowie der nordirische Landwirtschaftsminister haben bereits an Ratssitzungen teilgenommen⁵². Schottische Vertreter haben zudem an Treffen der Beratungsgremien des Rates teilgenommen.⁵³

(4) Tätigkeit von Regionalbüros in Brüssel: B 4.27 Concordat EU lässt die Etablierung von Büros der Regionalregierungen zu, betont aber, dass deren Arbeit nicht die Rolle der Ständigen Vertretung bei der Union als Vertreterin des gesamten Vereinigten Königreichs beeinträchtigen darf und die Büros daher nur in Ergänzung und enger Absprache zur Ständigen Vertretung agieren dürfen. Den Regionalbüros sind dabei nach dem Wortlaut nur informelle Kontakte zu den EU-Institutionen und anderen Regionalregierungen erlaubt. Daneben ist, wie schon angesprochen, die zeitweise Abordnung von Beamten der Regionalinstitutionen an die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs bei der Europäischen Union möglich (B. 4.28 Concordat EU). Auch Kontakte zu Regierungen anderer Mitgliedstaaten sollten angesichts der Tatsache, dass gemäß D 4.7 Concordat on

International Relations den Regionalregierungen in übertragenen Angelegenheiten ausdrücklich auch Kontakte mit nationalen Regierungen erlaubt sind, zulässig sein. *Schottland* ist schon seit 1992 durch das von privaten und öffentlichen Einrichtungen aus Schottland getragene, zum Teil auch aus dem Haushalt des Scottish Office finanzierte „Scotland Europa“-Büro mit recht starken Aktivitäten in Brüssel vertreten. Es gibt intensive Kontakte zu anderen Regionalbüros in Brüssel. Das Engagement von Scotland Europa ist jedoch mehr auf die Einwerbung von Fördermitteln und die Förderung von Wirtschaftskontakten als auf die Beeinflussung des europäischen Rechtssetzungsprozesses ausgerichtet.⁵⁴ Daher wurde kurz nach der Regierungsbildung in Schottland Mitte 1999 in Ergänzung zu Scotland Europa ein der neuen schottischen Regierung unterstehendes Scottish Executive EU Office in Brüssel eröffnet, das nach Aussagen des First Minister ähnliche Tätigkeiten entfalten soll wie die Büros der deutschen Länder in Brüssel, das heißt die schottische Regierung und das schottische Parlament in EU-Angelegenheiten umfassend zu unterstützen.⁵⁵ Auch *Wales* und *Nordirland* sind seit Jahren mit Büros in Brüssel vertreten („Wales European Centre“ und „Northern Ireland Centre“ in Europe), die Scotland Europa in der Trägerstruktur und der Ausrichtung ähneln, aber deutlich kleiner sind.⁵⁶ Die National Assembly of Wales hat im Mai 2000 ein aus zwei Beamten bestehendes Büro der Assembly im Rahmen des Wales European Centre begründet, welches zugleich neue, repräsentative Räumlichkeiten bezogen hat; diese beiden Beamten sind gleichzeitig auch die Vertreter der National Assembly in der Ständigen Vertretung des Vereinigten Königreichs.⁵⁷ Die nordirische Regionalregierung hat im Juli 2000 beschlossen, noch in diesem Jahr ein Büro nach dem schottischen und walisischen Vorbild zu einzurichten, dessen Mitarbeiter gleichzeitig an die Ständige Vertretung angebunden sind und diplomatischen Status erhalten sollen. Mit in der Regel recht kleinen Büros sind auch viele *Regionen*, *Counties* und *Städte Englands* in Brüssel vertreten. Auch diese Büros konzentrieren sich in hohem Umfang auf das Einwerben von Fördermitteln und die Förderung von Wirtschaftskontakten.⁵⁸ Inzwischen existieren ca. 25 Lokal- und Regionalbüros aus dem Vereinigten Königreich.⁵⁹ Diese Büros werden entweder von einer oder mehreren Lokalverwaltungen und/oder von privaten Wirtschaftsfördereinrichtungen getragen.⁶⁰ Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Regionalbüros und der Ständigen Vertretung gab es bisher nicht.⁶¹ Die Büros in Brüssel waren auch stark in die Vorbereitung der recht zahlreichen Brüssel-Besuche der Vertreter der Regionalregierungen und -parlamente involviert.⁶² Es ist davon auszugehen, dass zumindest das Büro der schottischen Regionalregierung in Brüssel eine wichtige Rolle in der Vertretung der regionalen Interessen in der Europäischen Union spielen wird.

(5) Mitarbeit im Ausschuss der Regionen: Dem Vereinigten Königreich stehen im Ausschuss der Regionen (AdR) nach Art. 264 EGV insgesamt 24 Mandate zu. Vor der ersten Benennung von AdR-Vertretern 1994 offenbarten sich erhebliche Meinungsunterschiede zwischen der Zentralregierung, der damaligen Labour-Opposition, den Vertretern der regionalistischen Parteien im Parlament von Westminster und den lokalen Behörden und ihren Verbänden über die Verteilung der Mandate. Die Zentralregierung, die zwischenzeitlich sogar beabsichtigte, den Secretary of State for Wales zu nominieren, willigte schließlich ein, nur gewählte Lokalvertreter zu benennen und ein gewisses Vorschlagsrecht der Kommunalverbände zu akzeptieren, behielt sich aber unter Berufung auf Art. 263 III EGV⁶³ die abschließende Aufteilung auf die verschiedenen Gruppen von lokalen Behörden und die Auswahl konkreter Vertreter von den Listen vor. Es wurde darauf verzichtet, ein allgemeines Verteilungssystem zu Grunde zu legen, die Verteilung beruhte

vielmehr auf politischen ‚Deals‘ der Zentralregierung vor allem mit den regionalistischen Parteien.⁶⁴ Die Mandatsträger aus dem Vereinigten Königreich kamen in der Mandatsperiode 1994–1998 (Stand 1996) aus den Boroughs, Counties, Districts und Städten Englands (15), Schottlands (5), Wales (3) und Nordirlands (1).⁶⁵ Da die zweite AdR-Mandatsperiode schon Anfang 1998 und damit vor den ersten Wahlen in Nordirland, Schottland und Wales begann, nahm die neue Zentralregierung an der Verteilung und Besetzung der AdR-Mandate zunächst keine wesentlichen Veränderungen vor: Die Delegation des Vereinigten Königreichs besteht weiterhin aus Vertretern der lokalen Gebietskörperschaften, von denen die große Mehrzahl aus kleineren Städten und ländlichen Kreisen stammt. 15 Delegierte kommen aus England (davon drei aus Londoner Gemeinden), 4 aus Schottland, 3 aus Wales und 2 aus Nordirland (Stand Ende 1999).⁶⁶ Nach B 4.29 Concordat EU schlagen in Zukunft die „devolved administrations“ die ihrer Region zugesprochenen Vertreter vor. Änderungen in der Mandatsverteilung sind daher zu Beginn der dritten Mandatsperiode (ab 2002) zu erwarten. Lediglich beim Ausscheiden aktueller AdR-Mitglieder könnten die regionalen Institutionen schon davor von ihrem Benennungsrecht Gebrauch machen. Die AdR-Mitglieder aus dem Vereinigten Königreich sind in der ersten Mandatsperiode nicht durch besonders großes Engagement aufgefallen.⁶⁷ Es ist zu vermuten, dass die regionalen Institutionen ihr Benennungsrecht ab 2002 dafür einsetzen werden, um eine effektive Vertretung ihrer Regionalinteressen über den AdR in Angriff zu nehmen. Vermutlich werden daher im wesentlichen Mitglieder der Regionalregierungen und -parlamente ernannt werden.⁶⁸

(6) Die Europaabgeordneten aus dem Vereinigten Königreich als Vertreter von regionalen Interessen: Bis zu den Europawahlen 1994 galt nur in Nordirland ein Verhältniswahlrecht, im übrigen Großbritannien herrschte ein Mehrheitswahlrecht mit Ein-Personen-Wahlkreisen. Dies führte zu einer starken Bindung der Abgeordneten an ihre Wahlkreise, die in Anlehnung an die regionalen Strukturen geschnitten wurden. Insbesondere die Europaabgeordneten der regionalistischen Parteien aus Schottland und Nordirland verstanden sich unter dem alten Wahlrecht ausdrücklich als regionale Interessenvertreter. Zu den Europawahlen im Juni 1999 wurde auch in Großbritannien ein Verhältniswahlrecht mit 11 großen regionalen Wahlkreisen (Schottland und Wales sowie neun regionale Wahlkreise in England) eingeführt, wobei in Schottland 8 Europaabgeordnete, in Wales 5, in Nordirland 3 und in den neun Wahlregionen Englands 71 Abgeordnete gewählt wurden.⁶⁹ In Schottland, Wales und Nordirland gewannen die regionalistischen Parteien 3, 2 bzw. 3 Sitze. Nach dieser Regionalisierung des Wahlrechtes werden sich zumindest die in Schottland, Wales und Nordirland gewählten Europaabgeordneten in der Zukunft in starkem Maße als Vertreter ihrer Region begreifen. Die aufgrund der parteipolitischen Kontakte zu erwartende enge Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fraktionen der Regionalparlamente und den Regionalregierungen dürfte die Effektivität der gesamten regionalen Interessenvertretung erheblich positiv beeinflussen.⁷⁰

Ausblick

Die Regelungen zur Mitwirkung der drei Regionen mit Sonderstatus in EU-Angelegenheiten basieren auf dem Prinzip der Gleichbehandlung. Insbesondere sind die Konkordate der Zentralregierung mit allen Regionalregierungen wortgleich, um so von vornherein jegliche Diskriminierung bzw. Ungleichbehandlung auszuschließen.

Angesichts der unterschiedlichen Kompetenzen, des sonstigen politischen Umfeldes und der ersten Praxiserfahrungen ist aber davon auszugehen, dass *Schottland* von seinen Beteiligungsmöglichkeiten intensiver Gebrauch machen wird als die beiden anderen Regionen und dabei auch auf ein stärkeres Entgegenkommen der Regierung des Vereinigten Königreichs zählen kann. Diese Erwartung beruht zum einen darauf, dass die Zentralregierung keinerlei Anlass für neue Unabhängigkeitsbestrebungen in Schottland geben will und der politische Wille zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten in Schottland besonders stark ist. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass Schottland in einigen übertragenen Politikbereichen wie Fischerei, Landwirtschaft und gegebenenfalls Erdöl, stärker von EU-Maßnahmen betroffen ist als alle anderen Teile des Vereinigten Königreichs zusammengekommen.⁷³ Insofern dürfte es vor allem in diesen Politikbereichen zur Mitwirkung schottischer Vertreter in Verhandlungsdelegationen des Vereinigten Königreichs in EU-Institutionen kommen. Da *Wales* derzeit noch über keine eigenen umfassenden Legislativbefugnisse, sondern nur über das Recht zur Ausführungsgesetzgebung verfügt, erscheint es schwer vorstellbar, dass die Zentralregierung die walisischen Regionalinstitutionen an der EU-Rechtssetzung in bedeutendem Umfang beteiligen wird. Insofern wird der Secretary of State for Wales wahrscheinlich auch weiterhin eine zentrale Rolle in der Interessenvertretung der walisischen Bürger in EU-Angelegenheiten innerhalb der Regierung des Vereinigten Königreichs und gegenüber der Europäischen Union spielen. Angesichts der in *Nordirland* immer noch bestehenden Spannungen erscheint es unwahrscheinlich, dass die britische Regierung in großem Umfang Vertreter der nordirischen Regierung für das Vereinigte Königreich in Gremien der Europäischen Union sprechen lassen wird. Insbesondere ist hier zu berücksichtigen, dass auch in Zukunft auf eine gewisse Parität zwischen Unionisten und Republikanern zu achten ist. Es existieren darüber hinaus keine Politikbereiche, die schwerpunktmäßig Nordirland betreffen. Insofern wird wahrscheinlich dem Secretary of State for Northern Ireland auch in Zukunft eine dem walisischen Vertreter vergleichbare Rolle zukommen. Möglicherweise wird auch die Regierung der Republik Irland im Anschluss an Konsultationen im North-South Ministerial Council⁷² punktuell ihre eigenen Positionen bzw. die der nordirischen Interessenvertretungen in die EU-Organen einbringen.

Die Mitwirkung der regionalen Institutionen in EU-Angelegenheiten wird vor allem an dieser Asymmetrie der Devolution leiden. Eine gleichberechtigte Mitwirkung aller regionaler Strukturen erscheint angesichts der sehr unterschiedlichen Kompetenzlage ausgeschlossen. Es gilt darüber hinaus auch nochmals darauf hinzuweisen, dass die ausschließliche Kompetenz der Zentralregierung in EU-Angelegenheiten bisher noch nicht beschränkt worden ist. Daher können die Mitwirkungsmöglichkeiten der Regionen im Vereinigten Königreich auch nach den neuen Vereinbarungen nicht so stark sein wie die der deutschen Länder nach Art. 23 II, IV-VII GG oder die der belgischen Gemeinschaften und Regionen nach Art. 167 I der belgischen Verfassung. Angesichts der Tatsache, dass sowohl bei der Entwicklung des Devolution-Konzeptes insgesamt wie auch bei der Frage der Auswirkungen auf die Mitwirkung des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union schon in der Vergangenheit von der Wissenschaft und der Praxis intensiv Rechtsvergleichung betrieben wurde,⁷³ erscheint es aber wahrscheinlich, dass es bei einer Vertiefung der Devolution in Schottland, Wales und Nordirland oder der Ausdehnung der Devolution auf England oder einzelne Gebiete Englands⁷⁴ und einer damit abnehmenden Asymmetrie auch zur Übernahme weiterer Elemente der Mitwirkungskonzepte in Deutschland,⁷⁵ Österreich und Belgien kommen wird.

Anmerkungen

- * Der Verfasser dankt insbesondere Will Haire vom Office of the First Minister and Deputy First Minister in der Northern Ireland Executive für seine wichtigen Informationen aus der Praxis.
1. S. A.W. Bradley und K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 12. Aufl. 1997, S. 13ff.; C. Turpin, *British Government and the Constitution*, 3. Aufl. 1995, S. 4ff.
 2. Vgl. allgemein zum Regionalismus im Vereinigten Königreich vor der Devolution J. Parry, *The Union – Bundesstaat auf Britisch?*, in: H. Timmermann (Hrsg.), *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union*, 1998, S. 77ff.; Bradley/Ewing, a.a.O., S. 3 8ff.; I. Bache/S. George/R.A.W. Rhodes, *Regionalism in a Unitary State: The Case of United Kingdom*, in: J. J. Hesse (Hrsg.), *Regionen in Europa*, Bd. II – Das regionale Potential, 1996, S. 57ff.; Turpin, a.a.O., S. 204ff.
 3. S. zur verfassungsrechtlichen Situation Schottlands vor der Devolution Turpin, a.a.O., S. 207ff.; R. Grote, *Regionalautonomie für Schottland und Wales – das Vereinigte Königreich auf dem Weg zu einem föderalen Staat?*, ZaöRV 58 (1998), 112ff.
 4. S. zur verfassungsrechtlichen Situation Wales vor der Devolution die Übersicht bei Grote, a.a.O., (Anm. 3), 120ff.
 5. S. zu den Entwicklungen in Nordirland bis Anfang der neunziger Jahre: M. Connolly/S. Loughlin (Hrsg.), *Public Policy in Northern Ireland: Adoption or Adaptation?*, 1990.
 6. S. umfassend V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, 1999.
 7. Vgl. die Weißbücher „Scotland’s Parliament“, 1997, Command Paper (Cm) 3658, und „A Voice for Wales“, 1997, Dokument Cm 3718, Zusammenfassungen von UK Law Online unter www.leeds.ac.uk/law/hamlyn/devoplan.htm.
 8. S. die Übersicht zu diesen Bills bei Grote, a.a.O., (Anm. 3), 122ff, und bei R. Hazell und B. O’Leary, *A Rolling Programme of Devolution: Slippery Slope or Safeguard of the Union?*, in: R. Hazell (Hrsg.), *Constitutional Futures. A History of the Next Ten Years*, 1999, S. 21ff.
 9. S. dazu Grote, a.a.O., (Anm. 3), 109ff.
 10. Her Majesty’s Stationery Office (HMSO) 1998, chapter 46, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980046.htm.
 11. S. die Übersicht in Scottish Office, *Scottish Devolution: An Overview*, Februar 1999, 2.1.3.
 12. S. zur Problematik der Kompetenzabgrenzung und zur Rolle des Judicial Committee Grote, a.a.O., (Anm. 3), 135ff.
 13. S. insgesamt zu aktuellen Stand der schottischen Autonomie J.A. McFadden und M. Lazarowicz, *The Scottish Parliament*, 1999.
 14. Monitor, *The Constitution Unit Bulletin*, Juni 1999, S. 1f.
 15. HMSO 1998, chapter 38, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm. Vgl. die umfassende Übersicht zum zugrundeliegenden Gesetzentwurf bei Grote, a.a.O., (Anm. 3), 131ff.
 16. S. auch R. Wagner, *Kühler Nationalismus – Die Waliser sehen der Wahl einer eigenen Versammlung gelassen entgegen*, in: FAZ v. 10.10.1998, S. 14.
 17. Der Rücktritt von Michael beruhte indirekt auf einer EU-Angelegenheit. Er trat auf Druck der Opposition zurück, nachdem es ihm nicht gelang, vom Finanzminister des Vereinigten Königreichs eine Zusage für hinreichende Finanzmittel zur Ko-Finanzierung von Strukturfondsmitteln zu erreichen, s. B. Helmrich, *Ist das Ende von „Blair’s Pudel“ in Cardiff ein Omen für London?*, in: FAZ v. 11.2.2000, S. 6.
 18. *International Legal Materials* 37 (1998), 751ff., 771ff.
 19. Vgl. Dokumente zu dem gesamten Prozess in *Internationale Politik* 8/1998, 61ff.
 20. HMSO 1998, chapter 47, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980047.htm.
 21. Inkrafttreten von Teil II und Teil III des Northern Ireland Act 1998 gemäß dessen Section 4 erst nach Zustimmung des Parlaments des Vereinigten Königreichs am 1.12.1999, vgl. *Berliner Zeitung* v. 2.12.1999, S. 8. Das Suspendierungsgesetz, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000001.htm, trat zum 12.2.2000 in Kraft, vgl. FAZ v. 12.2.2000, S. 1. Zu den Zugeständnissen der IRA s. *Tagespiegel* v. 7.5.2000, S. 6.
 22. S. den Regional Development Agencies Act 1998, HMSO 1998, chapter 45, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980045.htm. Dazu Monitor, *The Constitution Unit Bulletin*, Juni 1999, S. 4.

23. Gemäß dem Greater London Authority Act 1999, HMSO 1999, chapter 29, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990029.htm. C. Jeffery, Devolution in the United Kingdom in F. Delmartino/A. Pongsapich/R. Hrbek (Hrsg.), *Regional Pluralism and Good Governance*, 1999, S. 166, hält die Wahlen in London für einen ganz wichtigen Faktor zur Förderung von Regionalisierungsbestrebungen auch im restlichen England. Zum Bürgermeister von London wurde gegen den Willen des Premierministers Blair der ehemalige Labour-Politiker Ken Livingstone gewählt; inwieweit dieses Wahlergebnis die Entwicklung der Londoner Selbstverwaltung beeinflussen wird, bleibt abzuwarten, s. *Berliner Zeitung*, v. 6.5.2000, S. 7.
24. Ausführlicher zu der Problematik Grote, a.a.O., (Anm. 3), 138ff.
25. So auch Grote, a.a.O., (Anm. 3), 140, und Wagner, a.a.O., (Anm. 16).
26. Monitor, *The Constitution Unit Bulletin*, Juni 1999, S. 4. Es werden sogar schon Referenden über Regionalversammlungen in englischen Regionen vorbereitet, Monitor, Juni 2000, S. 3f., www.ucl.ac.uk/constitution-unit/reports/monitor11.pdf.
27. Vgl. allgemein zur Asymmetrie in föderalen und regionalistischen Gebilden R. Agranoff (Hrsg.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, 1999.
28. So auch die Einschätzung von Grote, a.a.O., (Anm. 3), 142ff., und C. Jeffery, *Devolution and Subsidiarity: Relationships between central and next-lower level of national Government*, Ditchley Conference Report No. D00/03, Juli 2000.
29. Vgl. zur Rolle der „Regionen“ des Vereinigten Königreichs vor der Devolution etwa P. John, *Europeanization in a Centralizing State: Multi-Level Governance in the UK*, *Regional & Federal Studies* 2/1996, 131ff.; J. L. Sharpe, *United Kingdom: Regionalism in the UK - The Role of Social Federalism*, in: G. Farbe und M. Forsyth (Hrsg.), *The Regions - Factors of Integration or Disintegration in Europe?*, 1996, S. 59ff. Zur Rolle der einzelnen Regionen s. für Schottland, P. H. Scott, *Scotland in Europe*, 1992, und M. Keating und N. Waters, *Scotland in the European Community*, in: M. Keating und B. Jones (Hrsg.), *Regions in the European Community*, 1985, S. 60ff.; für Wales B. Jones, *Wales in the European Community*, eda., S. 89ff.; für Nordirland P. Hainsworth, *Northern Ireland in the European Community*, eda., S. 109ff.
30. Dazu A. Cygan, *Scotland's Parliament and European affairs: some lessons from Germany*, in: *European Law Review* 1999, S. 489. Es gab sogar einen „Scottish European Affairs Minister“ als Minister of State im Scottish Office, der beachtliche Aktivitäten entfaltet hat, vgl. *Scottish Office News Release* 1235/98 v. 15.6.1998, www.scotland.gov.uk/news/releas98_1/pr1235.htm.
31. Vgl. beispielsweise schon das vor der Übernahme der Regierung durch Labour erarbeitete Konzept *Scottish Constitutional Convention*, *Scotland's Parliament. Scotland's Right*, 1995, S. 16.
32. White Paper „Scotland's Parliament“, a.a.O., (Anm. 7), Chapter 5. S. dazu Grote, a.a.O., (Anm. 3), S. 130.
33. Vgl. für die Praxis den intensiven Austausch der verantwortlichen Personen im Scottish Office, inzwischen zum Teil Mitglieder der schottischen Regierung, mit Regionalregierungen anderen Mitgliedstaaten: *Scottish Office News Releases* 313, 1216 und 1235/98 v. 20.2., 12.6 und 16.6.1998, via www.scotland.gov.uk/news/. Im Umfeld der Devolution wurden zahlreiche Studien erstellt: zB. Scottish Office, *The Constitutional Status of Local Government in other Countries*, www.scotland.gov.uk/cru/documents/con-status-01.htm, 1998; dies., *Summary of Devolved Parliaments in the European Union*, August 1998. S. für die Wissenschaft zuletzt zum Beispiel Cygan, a.a.O., (Anm. 30), S. 483ff.
34. Gesetz v. 12.3.1993, BGBl. 1993 I S. 313. Vereinbarung in Ausführung von § 9 EUZBLG v. 29.10.1993, abgedruckt in: *Bundesanzeiger* Nr. 226/1993, S. 10425. Zur Ländermitwirkung in Deutschland sind zahlreiche Monographien erschienen, s. beispielsweise R. Hartmann, *Entwicklungen des deutschen Staatsorganisationsrechts im Kraftfeld der europäischen Integration*, 2000; R. Müller-Terpitz, *Die Beteiligung des Bundesrates am Willenbildungsprozess der Europäischen Union*, 1999; C. Diehr, *Die Bewahrung der demokratischen und föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Integrationsprozess - Der neue Artikel 23 GG*, 1998; R. Lang, *Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG*, 1997.

35. White Paper "Scotland's Parliament", a.a.O., (Anm. 7), 5.6; s. auch Cygan (Anm. 30), S. 489f.
36. So auch Cygan (Anm. 30), S. 489.
37. Devolution Memorandum of Understanding and supplementary agreements between the United Kingdom Government, Scottish Ministers and the Cabinet of the National Assembly for Wales, presented to Parliament by the Lord Chancellor by Command of Her Majesty, Oktober 1999, Dokument Command Paper (Cm) 4444, Internet-Download: www.cabinet-office.gov.uk/cabs-ec/1999/memorandum/. Eine Neufassung inklusive der Verweise auf die Abkommen mit der Northern Ireland Executive enthält Cm 4806 v. 25.7.2000.
38. Vgl. Press Release CAB 266/00 des Cabinet Office v. 25.7.2000, www.cabinet-office.gov.uk/2000/news/000725_memorandum.htm.
39. Vgl. zu den Konkordaten auch Scottish Executive News Release SE0775 und SE1430/99 v. 1.10. und 25.11.1999, via www.scotland.gov.uk/news/; eine Übersicht über alle Konkordate zum Beispiel unter www.scotland.gov.uk/concordats/.
40. Die Joint Ministerial Conference hat sich bis zum Juni 2000 sechs Mal getroffen; vgl. Monitor, The Constitution Unit Bulletin, Juni 2000, S. 4, www.ucl.ac.uk/constitution-unit/reports/monitor11.pdf.
41. Inzwischen hat in Schottland der Finanzminister die Verantwortung für EU-Angelegenheiten übernommen, im Übrigen sind weiterhin die regionalen Regierungschefs verantwortlich, s. www.scotland.gov.uk/who/finance.asp, www.wales.gov.uk/cabinet/members/rm_e.html und www.nics.gov.uk/maininfo/mdfm.htm. An dieser internen Organisation der Regionalregierungen kann man erkennen, welche hohe Bedeutung man den EU-Angelegenheiten beimisst.
42. www.cabinet-office.gov.uk/cabsec/1998/cabcom/e_dop.htm.
43. Vorschläge dazu von A. F. McLeod, Regional Participation in EU Affairs: Lessons for Scotland from Austria, Germany and Spain, Scotland Europa Working-Paper No. 15, April 1999, S. 28, via www.scotlandeuropa.com/sp-index.htm.
44. Das schottische und das walisische Regionalparlament haben Europaausschüsse eingesetzt; vgl. www.scottish.parliament.uk/official_report/cttee/europe.htm und via www.wales.gov.uk. Keinen Europaausschuss hat jedoch das nordirische Regionalparlament, www.ni-assembly.gov.uk.
45. Überlegungen hierzu bei McLeod, a.a.O., (Anm. 43), S. 24ff.
46. Cygan, a.a.O., (Anm. 30), S. 490.
47. Gemäß der Standing Orders No. 16, 89, 119 und 143 und der Resolution v. 17.11.1998, Votes and Proceedings, 17 November 1998, S. 1250, s. dazu A. Cygan, The United Kingdom Parliament and the European Union Legislation, 1998; P. A. Weber-Panariello, Nationale Parlamente in der Europäischen Union. 1995, S. 46ff.; vgl. auch Cygan, a.a.O., (Anm. 30), S. 492f.
48. S. R. Brazier, Constitutional Reform. Reshaping the British Political System, 2. Auflage 1998, S. 85ff., Monitor, The Constitution Unit Bulletin, Juni 1999, S. 3f; bisher wurde erst ein kleiner Teil der beabsichtigten Reform des Oberhauses umgesetzt; s. den House of Lords Act 1999, HMSO 1999, chapter 34, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990034.htm.
49. Die Eröffnungssitzung des British-Irish Council fand am 17.12.1999 in hochrangiger Besetzung statt; vgl. Communiqué via www.nics.gov.uk/press/ und Süddeutsche Zeitung v. 18.12.1999, S. 9.
50. Ab Juni 1998 gab es sogar ein Scottish Office European Bureau in der Ständigen Vertretung; vgl. Scottish Office News Release 1248/98 v. 17.6.1998, www.scotland.gov.uk/news/releas98_1/pr1248.htm.
51. Vgl. News Release SE2004/2000 v. 12.7.2000, www.scotland.gov.uk/news/2000/07/se2004.asp.
52. J. Osmond (Hrsg.), Devolution in Transition – Monitoring the National Assembly February to May 2000, Juni 2000, via www.iwa.org.uk/publications/publications.html, S. 31f.: First Secretary Morgan hat danach ein Verhältnis der Teilnahme von schottischen zu walisischen Vertretern von 18:2 ausgemacht.
53. S. www.scotland.gov.uk/euoffice/scot_eu1.asp#1.
54. S. die Website www.scotland.europa.com; J. Mitchell, Lobbying „Brussels“: The Case of Scotland Europa, European Urban and Regional Studies 4/1995; A. Cygan (Anm. 30), 489.

55. S. Scottish Office News Release 0277/99 v. 9.2.1999 zu einer Rede von Dewar im Europäischen Parlament und die Pressemitteilung vom 1.7.1999 zur Eröffnung des neuen Büros, via www.scotland.gov.uk/news/. S. auch die Website des Scottish Executive EU Office unter www.scotland.gov.uk/euoffice/. S. auch A. Cygan (Anm. 30), 493f. Gegen die Einrichtung eines solchen Büros wegen möglicher Konflikte mit den Aktivitäten der gesamtbritischen Regierung sprach sich J. Bates, Devolution and the European Union, in J. Bates (Hrsg.), Devolution to Scotland: the legal aspects, 1997, S. 68, aus.
56. C. Jeffery, Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison, in: Regional & Federal Studies 2 (1996), S. 190ff.
57. J. Osmond (Hrsg.), Devolution Relunched – Monitoring the National Assembly December 1999-March 2000, März 2000, via www.iwa.org.uk/publications/publications.html.
58. Jeffery, a.a.O. (Anm. 56), S. 190ff.
59. S. die Übersicht European Regional Offices, Stand: 24.9.1998, erstellt von Scotland Europa.
60. Jeffery, a.a.O. (Anm. 56), S. 190f.
61. Ebenda, S. 200.
62. Insbesondere im Rahmen der Verhandlungen für die neue Strukturfondsförderperiode 2000-2006 kam es zu einer intensiven Reisetätigkeit von Regierungsvertretern; beispielsweise haben der nordirische First Minister und sein Deputy First Minister schon kurz nach Wiederaufnahme ihrer Regierungsgeschäfte im Juni 2000 eine Vielzahl von Kommissaren getroffen, s. Press Release v. 21.6.00, www.nics.gov.uk/press/ofmdfm/000621b-ofmdfm.htm.
63. S. dazu zustimmend R. Theissen, Der Ausschuss der Regionen, 1996, S. 184ff.
64. S. Bache/George/Rhodes, a.a.O. (Anm. 3), S. 64ff.
65. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Interinstitutionelles Verzeichnis Europäische Union – 1. Semester 1996, Luxemburg 1996.
66. www.cor.eu.int/WhosWho/index.html.
67. S. P. John, Europeanization in a Centralizing State: Multi-Level Governance in the UK, in: Regional & Federal Studies 2 (1996), S. 134.
68. Vgl. die Vorschläge von McLeod, a.a.O., (Anm. 43), S. 34f.
69. European Parliamentary Election Act 1999, HMSO 1999, chapter 1, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1999/1999001.htm.
70. Vgl. die Vorschläge zur verbesserten Einbindung der Europaabgeordneten in die jeweilige regionale Interessenvertretung: McLeod, a.a.O., (Anm. 43), S. 34f.
71. Vgl. die Grundsatzrede von First Minister Dewar v. 8.12.2000, „Scotland And Europe: Back in the Mainstream“, www.scotland.gov.uk/library2/doc08/wmlecture.asp, und den Überblick über die Mitwirkungsstrukturen unter www.scotland.gov.uk/euoffice/scot_eu1.asp#1.
72. Zum Beispiel werden etwa zwei Drittel des britischen Fisches in Schottland angelandet, www.scotland.gov.uk/euoffice/scot_eu1.asp#1.
73. Der Rat hat auch eine Arbeitsgruppe für EU-Fragen, www.nics.gov.uk/ns.htm.
74. Vgl. schon die Belege in Anm. 33.
75. Umfangreiche, ständig ergänzte Informationen zum Devolution-Prozess insgesamt bietet die Website des Constitution Unit, ein regelmäßig aktualisierter Überblick über alle wesentlichen Devolution-Fragen findet sich unter www.ucl.ac.uk/constitution-unit/const%20update/content.htm, regelmäßige ausführliche Berichte bietet www.ucl.ac.uk/constitution-unit/leverh/.

Zukunft und Aufgaben der Europäischen Kommission

Bernhard Zepter

Nach der Krise der Kommission 1998/99 hat sich in Deutschland die Vorstellung einer morbiden Institution eingebürgert. Nichts ist entlarvender für die Stimmung in der Bevölkerung als die Bemerkung des erzürnten Franz Beckenbauer, der von den Brüsseler Beamten als „gescheiterten Existenzen“ und „Versagern“ gesprochen hat. Natürlich weiß man in den europäischen Institutionen, dass man derartige Entgleisungen nicht überbewerten darf. Wo gehobelt wird, da fallen Späne, und die Europäische Kommission ist ihrerseits nicht immer zartfühlend. Man muss in Brüssel lernen, die Rolle des politischen Akteurs zu spielen, der austeilt, aber auch einstecken kann. Die Bemerkung des deutschen Fußball-Kaisers ist jedoch mehr als nur ein „sportlicher Ausrutscher“. Sie ist Symptom für eine zunehmende Distanz im Verhältnis der Bürger zur Europäischen Union und ihren Institutionen. Trotz aller Euphorie über das in über vierzig Jahren wirksam Aufgebaute sollte man nicht vergessen, dass die Europäische Union, gemessen an der europäischen Geschichte und deren Bürde, noch ein recht junges Projekt ist, dessen Finalität zudem heute nicht notwendigerweise identisch ist mit den Zielsetzungen, welche die Gründungsväter im Auge hatten. Offensichtlich gehört zum Prozess des Zusammenführens der Staaten Europas auch eine gute Portion Geduld.

Aber das kann mit Sicherheit nicht der einzige Grund für die derzeitige Krise der Institutionen sein. Offensichtlich existieren einige Webfehler, die dazu einladen, den anfallenden Schutt beim Aufbau der Europäischen Union stets in Brüssel abzuladen. Ist es die mangelnde Vernetzung der politischen Akteure und deren Verantwortlichkeiten? Ist es das rigide Rechtssystem, das der Kommission wenig Ermessensspielraum lässt? Sind es die wild wuchernden und teilweise widersprüchlichen Ansprüche der Regierungen,

Interessenvertreter und Bürger, die mit dem europäischen Projekt verknüpft werden?

In jedem Fall wird immer deutlicher, dass die Zukunft und damit die Arbeit der Kommission eng mit der Frage verknüpft ist, welches Europa Regierungen und Bürger eigentlich wollen. Diese Debatte ist, ausgelöst durch die Rede von Außenminister Fischer, inzwischen voll entbrannt.

Vier große Herausforderungen

In diesem Zusammenhang sind vier große Herausforderungen zu nennen, vor denen die Europäische Union derzeit steht. Erstens geht es darum, das europäische Projekt noch stärker als bisher im Herzen der Menschen zu verankern, Europa eine originäre kulturelle, politische und wirtschaftliche Identität zu geben. Keine Neuauflage eines Nationalstaats nach dem Muster des letzten Jahrhunderts. Dass dies nicht möglich ist, wussten schon die Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaft. Gefordert ist eine neue Form des Regierens, eine Staatlichkeit „sui generis“. In dieser Analyse ist man sich weitgehend einig. Aber in der Beantwortung der Frage, welches Europa wir letztlich wollen, neigt die Politik dazu, das ihr bekannte und praktizierte System als Maß aller Dinge in den Vordergrund zu stellen: Starke Staatsmacht, föderaler Staat oder lockerer Staatenbund, je nachdem aus welcher Perspektive man argumentiert. Manchmal erinnert die Diskussion auch an die philosophischen Auseinandersetzungen um Utopia. Je weniger man das bestehende institutionelle und leider äußerst komplizierte Konstrukt kennt, um so großartiger sind die Vorschläge. Es gibt aber keine Blaupause für die europäische Einheit. Europäische Integration ist nur dann politisch solide verankert, wenn sie auf dem Prinzip der Pro-

blemlösung aufbaut: Tagtäglich werden die europäischen Bürger mit kleineren und größeren Problemen konfrontiert, über deren Lösung nachgedacht wird. Sind alle Bürger Europas betroffen, so bietet sich an, die Lösung auf der Ebene der Europäischen Union anzusiedeln. So wächst das europäische Projekt nicht auf dem Reißbrett, sondern als konkret erlebte und praktizierte Politik, auf der Grundlage einer breiten, politischen Debatte über konkrete Probleme der Tagespolitik.

Die Forderung nach Bürgernähe ist also nicht nur politisch populär, sie ist auch zwingend für die Legitimität und die Identität der europäischen Integration. Sie garantiert, dass die europäische Staatsfindung von unten, von der Basis, erfolgt, und nicht als ein von oben verordnetes Geschehen. Die Vielfalt und damit die Spezifität Europas wird auf diese Weise erhalten. Der Prozess der Schaffung von Gemeinsamkeit wird selbst Teil der Identität. Natürlich braucht dieser Prozess eine treibende Kraft, ebenso wie Kontrolle und die Fähigkeit zur Anpassung an neue Entwicklungen. Die Europäische Kommission ist auf diese Rolle zugeschnitten, weil sie ihrerseits die Interessen und Aussichten aus allen Teilen der Union in ihrer Struktur zusammenführt. Intergouvernementale Zusammenarbeit ist nicht nur in den meisten Fällen ineffizient, wenn es um dauerhafte Problemlösungen geht, sie ist auch in der Initiativ- und Kontrollfunktion hoffnungslos überfordert.

Reform des institutionellen Gefüges

Die zweite wichtige Herausforderung ergibt sich aus der ersten und ist die Reform des institutionellen Gefüges. Die Kommission hat gelernt, im Rahmen politischer Realitäten zu handeln. Sie hat eine doppelte Aufgabe: Ihr Initiativrecht zu nutzen, um bei der Problemlösung entscheidende und zwingende Anstöße zu geben. Außerdem wacht sie als „Hüterin der Verträge“ über die Einhaltung und Anwendung europäischen Rechts. Natürlich wäre wünschenswert, wenn dies alles auf der Grundlage einer verfassungsrechtlichen Ordnung geschehen könnte. Sie gäbe der Kommission insge-

samt mehr Visibilität und politische Legitimität. Aber rein juristisch gesehen ist das nicht notwendig, denn die Verträge enthalten bereits verfassungsähnliche Elemente. Natürlich muss die europäische Architektur auch einfacher und für den Bürger verständlicher werden. Das ist leichter gesagt als getan: Am Anfang des Handelns auf europäischer Ebene steht immer der Kompromiss, der 15 verschiedene Rechtssysteme, Verwaltungsstrukturen und Mentalitäten unter ein Dach bringen muss. Das kann in der Regel keine einfache Lösung sein. Erst der Kompromiss schafft die europäische Qualität einer Handlung. Er ist allerdings auch die Grundlage für den Prozess der Optimierung und Vereinfachung, der dann einsetzt. Das braucht Zeit und erfordert Geduld. Die Kommission muss resignierend zur Kenntnis nehmen, dass ein solches Vorgehen dem Zeitgeist zuwiderläuft, der alles perfekt verlangt und zwar sofort.

Es gibt aber zu der eben beschriebenen Methode keine Alternative, wenn man ein bürgernahes System wünscht. Die Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaften haben sich ein subtiles Gleichgewicht zwischen den Institutionen ausgedacht: Das Initiativrecht bewirkt, dass Rat und Europäisches Parlament nicht ohne Kommission handeln und entscheiden können. Die Kommission muss ihr Initiativrecht aber in einer Weise ausüben, dass sie Rat und Parlament überzeugt und deren Handlungsfähigkeit erhält. Man braucht also zur Fortentwicklung des europäischen Projekts auch die richtige Methode. Darüber gibt es derzeit Streit. Es gehört heute zum Trend, einen „Neuanfang“ zu fordern, der den eher technokratischen Ansatz, den man fälschlicherweise Jean Monnet zuschreibt, überwindet. Die Befürworter des „großen Wurfs“, das heißt der Blaupause, fordern einen eher politischen Ansatz, der in ihrer Vorstellung ein rascheres Vorankommen garantiert. Freilich verstrickt sich diese Methode in einer Reihe innerer Widersprüche, die hier nur stichwortartig skizziert werden sollen:

- Der Begriff „Neuanfang“ impliziert, dass das Bestehende in Frage gestellt wird. Das wäre der Anfang vom Ende des Europäischen Projekts.

- Die Methode ist alles andere als bürgernah. Sie ist „top down“ statt „bottom up“ und schafft insofern ein Akzeptanzproblem.
- Sie arbeitet mit dem Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“, vertragstechnisch eher ein Mittel der Ausgrenzung statt mit Mechanismen, die zusammenführen.
- Dieses Instrument lässt sich nur schwer mit dem institutionellen Ansatz in Einklang bringen. Es stellt die Rolle der Institutionen und damit den eigentlichen Motor der Integration in Frage.
- Es macht die Europäische Union nicht einfacher, sondern wesentlich komplizierter (Beispiel Schengen-Integration).
- Es unterminiert das Bemühen, den gleichen Effekt schnellerer Entscheidungen durch die konsequente Anwendung des Mehrheitsprinzips zu erreichen.
- Es ist überflüssig, weil niemand Staatengruppen daran hindern wird, ihre Integration voranzutreiben, wenn sie das wirklich wollen (Beispiel Eurokorps).
- Die klassische Form der Regierungskonferenz zur Weiterentwicklung der Europäischen Verträge muss neu überdacht werden. Die Erarbeitung der Charta der Grundrechte ist ein interessanter Testlauf für eine neue Methode.
- Die Stärkung der demokratischen Legitimität kann auf zweierlei Weise erfolgen: durch unmittelbare Mitwirkung der Bürger an der Lösung der Sachprobleme durch Volksbefragungen oder durch verstärkte demokratische Legitimation der europäischen Institutionen. Darüber gibt es derzeit eine heftige öffentliche Kontroverse, ausgelöst durch Äußerungen von Kommissar Verheugen. Nichts ist eben in der Europäischen Union einfach.

Die Forderung nach verstärkter Zusammenarbeit ist also im wesentlichen ein politisches Instrument, um Druck in Richtung auf mehr Integration auszuüben. Es darf darüber spekuliert werden, wie wirkungsvoll eine derartige Drohung in der Praxis sein wird. Vielleicht ist es deshalb doch noch etwas zu früh, die Methode Monnet in den Mülleimer zu werfen.

Vieles wäre noch anzumerken, wenn es um die Frage der Reform der institutionellen Architektur Europas geht:

- Das europäische Projekt muss in der Tat einfacher und verständlicher werden, aber dieser Anspruch darf den Erhalt der Vielfalt und die Forderung nach breiter Bürgerbeteiligung nicht gefährden. Effizienz ist wichtig, aber Akzeptanz ist noch wichtiger.
- Reformen sind notwendig, aber das gilt für alle Institutionen und nicht nur für die Kommission. Die Management-Fähigkeit des Rates lässt zu wünschen übrig. Insbesondere mangelt es an der richtigen Form der Koordination. Um der Erweiterung Rechnung zu tragen, müsste der Rat in der Art einer Kammer arbeiten, nach parlamentarischen Regeln und größerer Transparenz nach außen.

In zahlreichen Stellungnahmen und Vorträgen ist in den letzten Monaten die Frage aufgeworfen worden, wie das künftige Europa eigentlich regiert werden soll. Die Debatte ist wichtig und zu begrüßen, aber sie darf nicht den Blick auf das Bestehende und die politischen Rahmenbedingungen verstellen. Deshalb hat Präsident Prodi in der Kommission angeregt, über die richtige Form der „Governance“ nachzudenken. Unbehagen über bestehende Strukturen und Mechanismen ist ja keineswegs auf die Europäische Union beschränkt. Auch die Nationalstaaten sind auf der Suche nach neuen Formen des Regierens, um Politikverdrossenheit zu überwinden.

Rückbesinnung auf zentrale Werte

Die dritte große Herausforderung für die Europäische Union ist die Notwendigkeit, sich auf die zentralen Werte dieses Projekts zurückzubedenken. Friede, Sicherheit und Wohlstand reichen der jüngeren Generation ganz offensichtlich nicht mehr, um den europäischen Einigungsprozess zu legitimieren. Ich sehe drei große Pfeiler, auf die sich die Europäische Union stützt: Solidarität, Toleranz und das Recht als Grundlage der Rechtsstaatlichkeit. Solidarität ist das Grundprinzip der praktischen europäischen Politik. Sie bedeutet Interessenausgleich und macht die Europäische Union handlungsfähig, weil sie Gemeinsamkeit schafft.

Solidarität zwischen Staaten ist ein Garant für Sicherheit und Stabilität, Solidarität gegenüber dem Bürger ist notwendig, um Lebensqualität zu gewährleisten. Aber auch Solidarität der Bürger mit ihren europäischen Institutionen ist notwendig, um deren Funktionieren sicherzustellen. Toleranz ist das pädagogische Element, das unmittelbar auf unsere Gesellschaft einwirkt und sie im positiven Sinne verändert.

Toleranz ist uns nicht angeboren und will erlernt sein. Sie ist also ein wichtiges Kulturgut, ohne das Zusammenarbeit nicht denkbar ist. Toleranz setzt neue Kräfte in unserer Gesellschaft frei und ist damit ein wichtiger Motor für zukunftsorientierte Dynamik und Innovation. Die Europäische Kommission ist in gewisser Weise die Schule der Toleranz.

Das Recht ist Rahmen und Grundlage für das Funktionieren des europäischen Projekts. Die Tatsache, dass 15 souveräne Staaten ihre Politiken verschmelzen bis hin zur Schaffung einer gemeinsamen Souveränität ist alles andere als selbstverständlich oder unkompliziert. Gegenseitiges Misstrauen, Taktik, Besserwisserei sind an der Tagesordnung und können nur durch einen klaren Rechtsrahmen abgemildert werden. In der Tat wirkt das Beharren der Kommission als „Hüterin der Verträge“ manchmal starr und wenig bürgernah. Aber das ist nicht die Schuld der Kommission, sondern Folge eines Systems, das wenig Ermessensspielraum lässt. Ermessen bedeutet nämlich Macht und setzt Vertrauen voraus. Gerade die Deutschen haben bei der Gestaltung des europäischen Rechts auf klaren Regeln bestanden, die wenig Auslegungsfreiraum bieten. Wer also mehr Bürgernähe fordert sollte auch bereit sein, der Europäischen Kommission mehr Ermessen zuzugestehen.

Reform der Kommission

Die Zukunft der Europäischen Union bestimmt Zukunft und Aufgaben der Europäischen Kommission. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, ob man für ein integriertes Europa optiert oder den Versuchungen des intergouvernementalen Handelns, die meist zur

Renationalisierung führen, erliegt. Den Weg, der eingeschlagen wird, bestimmen die Mitgliedstaaten und letztlich die Bürger. Die Kommission kann lediglich Ratschläge erteilen und vor Gefahren warnen. Keine Institution erlebt so hautnah, was es heißt, Integration tatsächlich zu praktizieren.

In der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt es auch, ob die Kommission ihre Aufgaben wirklich erfüllen kann. Der Rechtsrahmen, in dem die Kommission handelt, wird schließlich von den 15 Mitgliedstaaten beschlossen. Wenn die Kommission nicht über die personellen und materiellen Mittel verfügt, die sie zur Durchführung ihrer Aufgaben braucht, kann auch die tiefgreifendste Reform der Europäischen Kommission die Probleme nicht lösen. Man sollte sich in den Hauptstädten keinen Illusionen hingeben – eine bessere Institution als diejenige, die existiert, wird es nicht geben. Die Vorstellung, man brauche die Aufgaben der Kommission nur dem Rat zu übertragen, um Europa handlungsfähiger zu machen, ist grotesk und Ausdruck der Unkenntnis der europäischen Realität. Wer eine europäische Regierung wünscht, wird auf die Kommission zurückgreifen müssen und ist dabei auch gut bedient. Denn in der Kommission wird trotz mancher Schwäche und Unzulänglichkeit hervorragende Arbeit geleistet. Als Grenzgänger zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen erlaube ich mir dieses Urteil.

Natürlich weiß die Kommission, dass die Lage prekär ist und schwierige Aufgaben auf sie zukommen. Die Kommission arbeitet mit Nachdruck an einem umfassenden Reformpaket. Wie stets ein wenig umständlich, aber mit einer Gründlichkeit, die ihresgleichen sucht:

- Am Anfang steht die Bestandsaufnahme und eine neue Geschäftsverteilung mit verstärkter unmittelbarer Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare (Weißbuch der Kommission).
- Der nächste Schritt ist die Umstellung der bisherigen „klassischen“ Verwaltung auf ein neues Management, das sich am Haushalt und einer strategischen Planung orientiert, die Mittel mit Aufgaben und Wünschen in

Einklang bringt. Damit entspricht die Kommission einer der Kernforderungen aus dem Bericht der fünf unabhängigen Experten.

- Der Entwurf einer neuen Finanzverordnung ist von der Kommission verabschiedet worden und liegt dem Rat vor. Ziel ist die Verbesserung bei der Vergabep Praxis und der Abbau der nicht ausgegebenen Mittel.
- Im Rahmen der „Peer Group“ wurden die Kommissare und Dienste gezwungen, positive und negative Prioritäten klar zu definieren. Um dies zu erreichen, mussten Angaben darüber vorgelegt werden, welche Aktivitäten bei einem Absenken der Ressourcen um 5 oder 15 Prozent eingestellt würden. Der Bericht der „Peer Group“ liegt jetzt vor. Die Kommission verfügt damit über eine solide Datenbasis, um ihre Forderungen nach neuen Mitteln glaubwürdig zu untermauern. Eins ist klar: In Zukunft wird die Kommission keine zusätzlichen Aufgaben mehr übernehmen, wenn keine entsprechende Mittelausstattung erfolgt.
- Modernes Management und Techniken zur Verwaltungsvereinfachung und Rationalisierung werden erprobt. Die Kommission rechnet mit einem Produktivitätszuwachs von 5 Prozent bis zum Ende ihrer Arbeitsperiode. Mobilität und Flexibilität durch weiterbildende Maßnahmen werden gefördert.
- Weitere Maßnahmen sind vorgesehen. Insgesamt enthält das Weißbuch 98 Einzelmaßnahmen.

Die Kommission gleicht derzeit einer Baustelle. Der Umbau schafft große logistische und menschliche Probleme. Die Mitarbeiter sind verunsichert und demotiviert. Sie fühlen sich als Opfer einer Kampagne gegen die Kommission, die aus ihrer Sicht letztlich politisch motiviert ist. Man befürchtet die Abschaffung des europäischen Beamten und die Verlagerung wichtiger Tätigkeiten in den Rat und die Privatwirtschaft. Ohne permanente Information und die Mitwirkung der Personalvertretungen an der Reformarbeit kann die Operation nicht gelingen.

Die treibende Kraft im Erweiterungsprozess

Die zweite große Baustelle der Prodi-Kommission ist die Erweiterung. Mit den sechs Staaten der Luxemburg-Gruppe wurden inzwischen Verhandlungen über alle 31 Kapitel des Acquis eröffnet. Die sechs Länder der zweiten, der Helsinki-Gruppe, drücken aufs Tempo und wollen aufholen. Die Türkei als dreizehnter Beitrittskandidat stellt ihrerseits Forderungen für eine Verstärkung der sogenannten Heranführungsstrategie. Einen so breiten und komplexen Verhandlungsprozess hat es in der Geschichte der Europäischen Union bisher noch nicht gegeben. Zahlreiche Mitarbeiter der Kommission arbeiten in der eigens gegründeten Generaldirektion „Erweiterung“ an dieser Aufgabe. Praktisch alle 27 Generaldirektionen und Dienste der Kommission sind direkt oder indirekt in die Verhandlungen involviert. Entscheidend ist aber auch die Mitwirkung und Beitrittsfähigkeit der Kandidatenländer. Der Zustandsbericht für den Europäischen Rat in Nizza („composite paper“) wird derzeit sorgfältig zusammengestellt. Hier geht es nicht nur um Fakten, sondern auch um die richtige Bewertung und Sprache. Ein falscher Begriff in diesem sensiblen Bereich kann Dramen auslösen. Nur zu gerne schiebt einer dem anderen die Verantwortung für unangenehme Entscheidungen zu. Der „Schwarze Peter“ ist derzeit das Lieblingsspiel in der Europäischen Union, insbesondere bei der Frage der Festlegung von Daten, bei Finanzfragen und Ausnahmeregelungen. Die Kommission war von Anfang an stets die treibende Kraft im Erweiterungsprozess. Sie hat nicht nur den erklärten Willen, sondern auch das Know-how, um diesen Prozess voranzubringen. Aber sie tritt ebenfalls dafür ein, dabei Probleme nicht unter den Teppich zu kehren. Ihr Beharren auf Professionalität ist purer Selbsterhaltungstrieb. Eine Aufweichung der Integration als Folge einer schlecht vorbereiteten Erweiterung wird auch die Institutionen, also unter anderem die Kommission, schwächen.

An dieser Stelle ist es nicht möglich, alle Prioritäten der Prodi-Kommission darzustellen. Die beiden wichtigsten Themenblöcke Reform und Erweiterung wurden genannt. In vielen anderen

Bereichen geht es darum, die europäische Gemeinsamkeit insgesamt fortzuentwickeln und zu festigen, immer da, wo europäischer Handlungsbedarf besteht. Deshalb arbeitet die Kommission am Gelingen der laufenden Regierungskonferenz und an Vorschlägen, um auch deutschen Wünschen wie der Entwicklung eines Kompetenzkataloges entgegenzukommen. Es geht darum, den Dialog über diese Fragen voranzubringen, ohne die Bemühungen zu mindern, in Nizza zu einem Maximum von konkreten Festlegungen zu kommen. Auch im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarkts und der Einführung des Euro bleibt noch viel zu tun. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Vorbereitung des sogenannten „Synthese-Berichts“, der die Grundlage für die Beratungen des Europäischen Sonderrats im März 2001 in Stockholm sein wird, und der auf die

Schlussfolgerungen von Lissabon zurückzuführen ist. Hier geht es um eine umfassende Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Europäischen Union, um den Entwicklungsrückstand der Union im Verhältnis zu den USA auszugleichen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Kommission trotz der genannten inneren und äußeren Schwierigkeiten mit Entschlossenheit an der Lösung der Probleme arbeitet. Brüssel ist „Pioneer-County“ mit den Vor- und Nachteilen, die eine solche Situation mit sich bringt. Die Attraktivität, in den europäischen Institutionen an der Zukunft Europas mitzuwirken, bleibt jedenfalls ungebrochen und wirkt wie ein Magnet gerade auf junge Leute aus vielen Ländern Europas, die mit anpacken und die Zukunft gestalten wollen.

Anmerkungen

- * Vortrag im Rahmen der Mittagsgespräche des Instituts für Europäische Politik am 12. September 2000 in Berlin.

Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien

Die Fragen nach den Verfassungsstrukturen der Europäischen Union gehört zu den Grundsatzthemen des Europa- wie des je nationalen Verfassungsrechts. Dabei kann die neue politische Wirklichkeit mit den überkommenen, im Souveränitätsdenken verhafteten Kategorien der »Allgemeinen Staatslehre« nicht mehr adäquat erfaßt werden.

Der Autor entwickelt anhand systematisch konzipierter Einzelstudien die Bauelemente zu einer zeitgemäßen Europäischen Verfassungslehre und zeigt dabei auf, daß Europa längst ein Ensemble materieller Teilverfassungen lebt.

Die Einzelstudien, darunter viele Erstveröffentlichungen, bieten insgesamt ein tragfähiges Konzept einer Europäischen Verfassungslehre, ohne die weitere Reformen und auch die Osterweiterung der Europäischen Union nicht möglich sind. Sie richten sich daher nicht nur an ein rechtswissenschaftliches Fachpublikum, sondern auch an Politikwissenschaftler und alle mit dem europäischen Einigungsprozeß befaßten Disziplinen.



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden • Fax (07221) 2104-27

NOMOS

aktuell



Peter Häberle
**Europäische
Verfassungslehre
in Einzelstudien**
1999, 400 Seiten,
geb., 148,- DM,
1080,- öS, 131,50 sFr,
ISBN 3-7890-6212-X

<http://www.nomos.de>

Auf dem Weg zu einem europäischen Parteiensystem?

Rudolf Hrbek skizzierte einleitend die wissenschaftliche Konjunktur der Thematik seit den siebziger Jahren. Er formulierte als Ziel der Konferenz, eine aktuelle Bestandsaufnahme und Analyse des sich herausbildenden europäischen Parteiensystems vorzulegen und konnte vorweg auf die hervorragende Qualifikation von Referenten und Teilnehmern verweisen. Im einzelnen standen die folgenden Themenbereiche auf der Agenda: Authentische Berichte über die großen europäischen Parteienföderationen und deren Einschätzung aus wissenschaftlicher Sicht, die Funktion europäischer Parteien nach dem EG-Vertrag und ihre Finanzierung, die Fraktionen des Europäischen Parlaments sowie – quasi als konkreter Einzelfall – der Faktor Partei bei den Sanktionen der Europäischen Union gegen Österreich; ferner die Rolle der Parteien auf der supranationalen Ebene: bei der Kommission und im Ausschuss der Regionen; schließlich die Einbeziehung von Parteien aus mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL).

Die Euro-Parteien

Der erste Block galt einer Bestandsaufnahme der programmatischen und organisatorischen Entwicklung der europäischen politischen Parteien, vorgetragen von *Klaus Welle*, *Antony Beumer*, *Christian Ehlers* und von *Thomas Dietz*. Zunächst ging es um die Entwicklung der vier größten europapolitischen Parteienfamilien im Lichte der EP-Wahlen. Nach den Wahlen von 1999 wurde die EVP mit 232 Sitzen (bisher 202) zur stärksten Fraktion und löste in dieser Rolle die bis dahin majoritäre SPE ab, die von bislang 214 auf 180 Sitze reduziert wurde; sie musste deutliche Stimmenverluste von Labour Party und SPD hinnehmen, während der Zuwachs der EVP, deren Mitgliedsparteien in fast allen Staaten in der Opposition sind, sich als quasi gegenläufig zur nationalen Stärke erwies. Allerdings musste die EVP auch Rückschläge auf nationaler Ebene hinnehmen, besonders das faktische Verschwinden der traditionellen italienischen DC. Drittstärkste Fraktion blieben

Auf dem Weg zu einem europäischen Parteiensystem? Die Rolle politischer Parteien im EU-System

Wissenschaftliche Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration, in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung, mit Unterstützung der Europäischen Kommission

Berlin, 14.-15. Juli 2000

Eröffnung: Integrationsschub durch Politisierung? Die integrationspolitische Funktion politischer Parteien
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

Europäische Parteien: Programmatische und organisatorische Entwicklung und das Verhältnis zu den nationalen Mitgliedsparteien

Europäische Volkspartei (EVP), Sozialistische Partei Europas (SPE), Europäische Liberale und Reformer (ELDR), Grüne

Referenten:

Klaus WELLE, Generalsekretär der EVP-ED im EP, Brüssel
Antony BEUMER, Generalsekretär der Sozialdemokratischen Partei Europas

Dr. Thomas DIETZ, Geschäftsführung von Bündnis'90/ Die Grünen, Berlin

Kommentar aus wissenschaftlicher Sicht

Dr. Robert LADRECH, Director, Keele European Research Centre, Politics Department, Keele University

Stellung und Funktion europäischer politischer Parteien im Lichte von Art. 191EGV

Prof. Dr. Volker NEßLER, FH für Technik und Wirtschaft, Berlin

Finanzierung europäischer Parteien: Probleme und Perspektiven im Lichte des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofes

Klaus PÖHLE, Generaldirektor des EP a.D., Luxemburg

Zwischen Kooperation und Wettbewerb: Die Fraktionen des Europäischen Parlaments im EU-Entscheidungsprozess

Dr. Simon HIX, Department of Government/European Institute, London School of Economics and Political Science, London

ÖVP und EVP: Der Faktor "Partei" bei den Sanktionen der 14 gegen Österreich

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien

Der Faktor "Partei" in der Arbeit der Europäischen Kommission

Gerd TEBBE, Deutscher Bundestag, vormals Europäische Kommission, GD Auswärtige Beziehungen, Brüssel

Der Faktor "Partei" in der Arbeit des Ausschuss der Regionen

MinDirg. Ulla KALBFLEISCH-KLOTTSIEPER, Erfurt

Die Einbeziehung von Parteien der MOEL in das europäische Parteiensystem im Vorfeld der EU-Erweiterung
Prof. Dr. Attila AGH, University of Economic Sciences Department of Political Science, Budapest

die Europäischen Liberalen und Reformer (ELDR), die sich von 42 auf 50 Abgeordnete steigerten. Einen Zugewinn könnten auch die Euro-Grünen verbuchen, sie verbesserten sich von 27 auf 38 Sitze; durch den Anschluss von 9 Regionalisten und Nationalisten kamen sie auf 47 Sitze und bilden nun als Die Grünen/Freie Europäische Allianz (G/EFA) die viertgrößte EP-Fraktion.

Was die Stabilität der Euro-Parteien und ihrer Fraktionen angeht, so verwies *Welle* auf die große Heterogenität innerhalb der jetzigen EVP, vor allem auf den Gegensatz zwischen Christdemokraten und Konservativen, zwischen dem Konzept eines „sozialen Europas“ und dem einer „Markt-Ökonomie“. Diese Diskrepanz bestand nicht erst seit dem fraktionellen Zusammenschluss mit den britischen Konservativen und den französischen Gaullisten des RPR (die beide nicht Mitglied der EVP sind): schon vorher traten eher konservative Parteien der EVP bei, wie die spanische Partido Popular und die Forza Italia. Die zentrale Frage bleibt, wieweit die neuen Gruppierungen integriert werden können, eine weitere Expansion, so *Welle*, wird nicht angestrebt, da die Konsolidierung der transnationalen Strukturen im Vordergrund steht. Aus der ideologischen Heterogenität werden auch die Schwierigkeiten eines gemeinsamen Konzeptes verständlich.

Die SPE ist die älteste Euro-Partei; sie gab sich als erste die Bezeichnung „Partei“ – ein Begriff, so *Antony Beumer*, der eher eine Zielsetzung bezeichnet. Sie ist, aus pragmatischen Gründen, mehr auf die Union zentriert als EVP und Grüne. Für das Entscheidungsverfahren ist das Majoritätsprinzip vorgesehen, wird aber nicht praktiziert: es gibt kein Überstimmen einer nationalen Mitgliedspartei. Besonders wichtig für die Koordination sind die vorbereitenden Treffen von Parteiführern und Regierungschefs vor den Euro-Gipfeln, wobei der SPE die Nähe zu den jetzt überwiegend sozialdemokratischen Regierungen den Zugang erleichtert. Die politische Kohäsion der SPE war lange Zeit problematisch, da sie – im Gegensatz zur alten EVP – auch Euro-Gegner und -Skeptiker integrieren musste. In der Kooperation im Europäischen Parlament konstatierte *Beumer* nach den letzten

EP-Wahlen eine „Revolution“: die langjährige Zusammenarbeit der beiden großen Fraktionen scheint beendet, was einerseits ein Mehr an inhaltlicher Auseinandersetzung bedeutet, andererseits aber die Unterstützung für das europäische Projekt bedroht. Abschließend betonte der Referent, dass seine Euro-Partei die nationalen Parteien nicht ersetzen könne, sie sei ein zusätzliches Element der Parteipolitik. Politik sei nach wie vor national organisiert, und die nationalen Parteien akzeptierten häufig keine europäische Linie.

Christian Ehlers skizzierte die organisatorische und programmatische Entwicklung der ELDR. Sehr wichtig ist die Zusammenarbeit mit der Fraktion; ihre Expertisen bilden die Grundlage für die politischen Stellungnahmen der ELDR. Die Treffen der Parteiführer wirken sich sehr positiv auf die Kohäsion der Parteifamilie aus. Es finden auch Treffen mit Ministern statt (weniger – mangels Masse – mit Regierungschefs); es gilt, Präsenz und Position der Euro-Liberalen deutlich zu machen. Das in den nationalen Parteien angewandte Prinzip der Demokratie von unten gilt nicht auf der Ebene der Europäischen Union: Nur eine begrenzte Zahl von Parteimitgliedern ist für die Euro-Partei zu erreichen; diese muss den Verdacht entkräften, dass sie politische Themen an sich reiße. Für die Liberalen geht es darum, die Euro-Parteien zu wirklichen Parteien im legalen Sinne des Wortes zu entwickeln.

Die bewegte Geschichte der Euro-Grünen, die infolge ihrer rasanten Entwicklung inzwischen zur Liga der drei anderen großen Euro-Parteien gestoßen sind, beschrieb *Thomas Dietz*. 1993 wurde die „europäische Föderation Grüner Parteien“ gegründet; sie besteht aus 26 Mitgliedsparteien, die im Unterschied zum Verfahren in den anderen Euro-Parteien alle die gleichen Rechte und Pflichten haben, unabhängig von der EU-Mitgliedschaft; auf Grund ihrer stark dezentralen Struktur gibt es auch keine Treffen der Parteiführer. Sie ist noch keine wirkliche (transnationale) Partei (was wohl auch für die anderen gilt). In der grünen Programmatik der achtziger Jahre herrschte hinsichtlich der neuen politischen Themen (wie zum Beispiel Umwelt) eine beträchtliche

Kohärenz, aber es gab starke interne Konflikte etwa über die Abtreibung (Irland versus Niederlande), die NATO und die WEU. Im wesentlichen waren zwei grundsätzliche Konfliktlinien festzustellen: Zwischen Föderalisten und Konföderalisten sowie zwischen Befürwortern und Gegnern der EU-Integration. Zu Beginn der neunziger Jahre legten die Grünen ihren Euro-Skeptizismus weitgehend ab und einigten sich – trotz der Mitglieder von außerhalb – auf eine gemeinsame Wahlplattform für die EP-Wahlen von 1994. Im Parlament freilich entschied immer die Fraktion selbst, unabhängig von den nationalen Parteien. Im Rahmen der Euro-Partei bleibt die nationale Ebene dominierend.

Der Kommentar zu den Euro-Parteien aus wissenschaftlicher Sicht

Die Akteure waren sich weitgehend einig in der Einschätzung ihrer Euro-Partei als einer „Partei von Parteien“; die Euro-Parteien seien in den Händen der nationalen Parteien, diese wollten die Kontrolle behalten, ihr Interesse gebe den Ausschlag.

Im Anschluss an die Berichte der Referenten aus der Praxis unternahm es *Robert Ladrech*, diese nun aus der Sicht der Forschung zu kommentieren. Er stimmte der Einschätzung der Akteure hinsichtlich des Charakters der Euro-Parteien zu, verwies aber gleichzeitig darauf, dass der Begriff „Partei“ („ein Ziel, ein Name“) aus dem Kontext der nationalen Politik stamme. EP-Gruppe (Fraktion) und transnationale Parteienföderation (Euro-Partei) im EU-System sind verschieden auch von ihren Pendants in einem föderalistischen System wie der Bundesrepublik. Ladrech fragte nach den Funktionen von Euro-Parteien: (1) Integration der nationalen Parteien in das Entscheidungssystem der Europäischen Union, ihre Anbindung an die institutionelle Entwicklung der Union; dies gilt für nationale Regierungs- wie auch für Oppositionsparteien (die sich damit auf EU-Ebene artikulieren können). (2) Koordination der nationalen Positionen der Parteien; hierfür sind die Euro-Parteien unerlässlich, und zwar in dem Maße, wie die EU-Politik in die nationale Politik einwirkt. (3) Funktion für eine europäische Verfassung; nicht alle nationalen Verfassungen haben ein Parteienstatut, und die

Euro-Parteien wachsen entlang der politischen Dynamik der EU-Institutionen. (4) Politische Sozialisation: Sie ermöglichen die Sensibilisierung für die Position der anderen und deren Umsetzung in nationale Parteipolitik.

Alle Referenten stimmten in der anschließenden Diskussion dem Argument zu, dass der analytische Bezug auf den nationalen Kontext irreführend sei. *Klaus Welle* wies darauf hin, dass Euro-Parteien auch zu Legitimation verhelfen, und nannte als Beispiel die Aufnahme der spanischen Partido Popular. Euro-Parteien senken zudem die Kosten politischer Transaktionen und bieten einen Zugang zu den obersten Entscheidungsträgern; sie sind auch so etwas wie ein politischer Marktplatz und sie bieten schließlich politisches know how, jetzt besonders gegenüber den MOEL. Die beiden anderen Referenten pflichteten diesen Feststellungen bei. *Thomas Dietz* brachte Beispiele von Parteien, die auf das grüne Ticket wollten und dafür, dass die Euro-Grünen Druck auf nationale Parteien ausübten, eine gemäßigte Liste aufzustellen. *Antony Beumer* hob gleichfalls den starken Legitimitätseffekt der Zugehörigkeit zur Euro-Partei hervor, vor allem auch für die Parteien der MOEL. Er bemerkte zum Zugang zu den Entscheidungsträgern, es sei wichtig, sich bei Regierungschefs und Ministern als Parteifamilie in Erinnerung zu bringen.

Die Fraktionen des Europäischen Parlaments

Nach der Betrachtung der transnationalen Ebene der Euro-Parteien rückte nun die supranationale Arena des Europäischen Parlaments in den Blickpunkt: *Simon Hix* präsentierte ein aktuelles Forschungsprojekt der „European Parliament Research Group“ zum Abstimmungsverhalten der Fraktionen des Europäischen Parlament (vgl. zu den Details die on-line „database of MEP votes“: www.lse.ac.uk/depts/eprg).

Die Funktion der europäischen Parteien nach Art. 191 EGV

Die Schwäche der europäischen Parteien ist eine wesentliche Ursache für die Schwäche des Europäischen Parlaments und für die unterentwickelte demokratische Infrastruktur der Europäischen Union – mit diesem Befund eröffnete

Volker Neßler seinen Beitrag über Stellung und Funktion europäischer Parteien aus einer auf Art. 191 EGV (ex 138a) basierenden „verfassungsrechtlichen Sichtweise“. Der neu eingeführte Artikel, in dem erstmals ausdrücklich auf die Rolle der Parteien im Rahmen der Union verwiesen wird, schreibt ihnen nach seinem Wortlaut drei Funktionen zu: (1) Faktor der Integration, (2) Herausbildung eines europäischen Bewusstseins, (3) Artikulation des Bürgerwillens. Bei der Herausbildung des Parteienartikels standen einige nationale Verfassungen Pate, zum Beispiel der Artikel 21 des deutschen Grundgesetzes, der den Parteien ähnliche Funktionen zuweist. Freilich fasst Art. 21 GG einen IST-, Art. 191 EGV einen SOLL-Zustand, da die Euro-Parteien noch nicht in der Lage sind, die entsprechenden Funktionen wahrzunehmen.

Neßler hob besonders die innovative rechtliche Funktion des Parteienartikels hervor: Dieser geht (ihm zufolge) über einen bloßen Programmsatz hinaus und stellt eine rechtlich verbindliche institutionelle Garantie dar – vergleichbar den Parteienartikeln europäischer nationaler Verfassungen – und ist damit Grundlage rechtlicher Verpflichtungen, eventuell sogar von Ansprüchen. Danach muss die Europäische Union den rechtlichen Rahmen für die Euro-Parteien schaffen, eventuell sogar ein Parteienstatut, und diese haben einen Anspruch auf Finanzierung, deren Grundlage und Grenzen die Union bestimmen muss. Freie Gründung (also nicht nur für europafreundliche Gruppierungen), fairer Wettbewerb und Chancengleichheit müssen gewährleistet werden. Andererseits ergeben sich auch Pflichten für die Parteien: Die Anerkennung als Euro-Partei setzt eine Beteiligung an der politischen Willensbildung, also vor allem an Wahlen voraus; sie müssen transnational strukturiert sein, ihre Willensbildung muss demokratisch sein, ihre Finanzgebaren transparent. Im Parteienartikel der Europäischen Union, der bis jetzt keine nennenswerten Auswirkungen gezeigt hat, sieht der Referent ein „erhebliches Potential“ zur Stärkung der Euro-Parteien. Letztlich geht es freilich um die politische Frage, ob die nationalen Parteien ein wirklich starkes Euro-Parteiensystem wollen. Funktionsfähige politische Parteien sind ein unverzichtbares Element der politischen Kommunikation,

die ihrerseits eine Voraussetzung für Demokratie darstellt – darin liegt der Beitrag des Parteienartikels 191 zur Demokratisierung der Europäischen Union.

Die Finanzierung der europäischen Parteien

Die Verwendung öffentlicher Mittel muss transparent sein; die Europäische Union verfügt über ein rechtliches Kontrollorgan, den Europäischen Gerichtshof: Von diesen Prämissen ausgehend analysierte *Klaus Pöble* Probleme und Perspektiven der Finanzierung der europäischen Parteien im Lichte des Sonderberichtes des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Gegenstand des Sonderberichtes war eine verschleiern des Finanzgebaren der EP-Fraktionen, die schon lange aus dem Haushalt des Parlaments alimentiert werden und solche Mittel auch für nationale Parteien ausgeben (oft nur für eine bestimmte Partei), ohne dass die Fraktion in Erscheinung tritt.

Pöble geht davon aus, dass eine Mehrheit im Parlament eine Trennung der Finanzierung von Fraktionen und Euro-Parteien will, also eine Legalisierung des Verfahrens. Möglich ist folglich ein Beschluss des Rates zur Ergänzung des Parteienartikels 191 EGV. Der Referent skizzierte vier Optionen für die Finanzierung der Euro-Parteien:

- (1) Eine vollständige Finanzierung aus dem EU-Haushalt (etwa nach Stimmen, Sitzen, Zahl der Mitgliedsparteien). Diese Lösung würde wohl auf den Protest der Öffentlichkeit stoßen.
- (2) Keinerlei Finanzierung mehr durch die Europäische Union. Diese „Schockbehandlung“ wäre eine Rückstufung in die „Pionierzeit“ und könnte die Situation der Euro-Parteien klarstellen: Die nationalen Parteien übernehmen die Finanzierung, oder sie gestehen ihr Desinteresse an der Integration ein.
- (3) Kompromiss 1: Die Union übernimmt maximal 30 Prozent des Etats. Diese Regelung würde eine Offenlegung des gesamten Haushalts bedingen. Sie würde Einsparungen notwendig machen und die nationalen Mitgliedsparteien stärker zur Finanzierung heranziehen.
- (4) Kompromiss 2: Eine weitergehende Finanzierung einschließlich einer logistischen Hilfestellung durch die Union. Auch hier müssten die nationalen Parteien verstärkt herangezogen

werden. *Christian Ehlers* brachte den Einwand, dass alle EP-Fraktionen ein aushäusiges Rechnungsprüfungsverfahren praktizierten. Die Euro-Parteien bräuchten eine Übergangszeit. Soweit der EU-Vertrag den Parteien Aufgaben zuweist, müsse er sie auch dazu in die Lage versetzen. Auch *Klaus Welle* sprach sich für eine Übergangszeit bis etwa 2004 aus. Die verschiedenen Euro-Parteien hätten die Mittel des Parlaments in sehr unterschiedlicher Weise verwendet. Die nationalen Parteien seien nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen.

ÖVP und EVP: Der Faktor „Partei“ bei den Sanktionen gegen Österreich

Nach dem generellen Themenbereich von Parteienstatut und -finanzierung der Euro-Parteien präsentierte *Heinrich Schneider* ein konkretes Problem aus der Verbindung von nationaler Mitgliedspartei, der ÖVP, und Euro-Partei, der EVP. Sein Thema war die Rolle des Faktors „Partei“ bei den Sanktionen der Europäischen Union gegen Österreich. Schneider entwarf zunächst ein farbiges Bild der innenpolitischen Situation, die zu dem Sanktions-Beschluss der 14 Staats- und Regierungschefs führte, um sich dann der internen Problematik der EVP zuzuwenden. Österreich wurde 21 Jahre von einer schwarz-roten (ÖVP und SPÖ), dann einmalig von einer rot-blauen (FPÖ) und seit 1986 wieder von einer großen Koalition regiert (SPÖ und ÖVP) – einer Partnerschaft des „amicalen Misstrauens“, in welcher die großen Interessenverbände selbstverständlich mitbestimmen und Reformen angesichts der neokorporatistischen Verfilzung kaum durchzusetzen waren. Die FPÖ, als deutsch-völkische Partei der Ehemaligen, stagnierte lange Zeit, bis sie im Herbst 1999 unter Jörg Haider 27 Prozent der Wähler für sich gewann – eine Reaktion des Unmuts gegen das etablierte Kartell und in der Tat auch von Überfremdungsängsten.

Dem Beschluss der 14 lag nach Einschätzung des Referenten eine problematische Perzeption zu Grunde. Gegen die in der seriösen Presse (wie NZZ, FAZ) angestellte Vermutung von einer Vereinbarung im Rahmen der Sozialistischen Internationale spricht die Tatsache, dass

gerade auch die Nicht-Sozialisten Chirac und Aznar nachhaltig für Sanktionen eintraten. Wichtig war wohl die Befürchtung von einer Art Koalition von Haider mit Bloch (CH) und Stoiber (CSU) sowie mit den starken rechtspopulistischen Kräften flämischer, dänischer und italienischer (Alleanza Nazionale) Provenienz. Die ÖVP reagierte zunächst „fassungslos“; als teilweise linke und syndikalistische Partei sah sie sich verkannt auf europäischer Ebene. Dieses falsche Bild ist nach Schneider auch auf die ideologische Heterogenität der heutigen EVP-Parteifamilie zurückzuführen, die sich nun aus Christdemokraten und eher Konservativen zusammensetzt. Die „Rechtswendung“ Schüssels weckte böse Erinnerungen in Belgien, den Niederlanden, Frankreich, Italien; dagegen verwies der Referent auf das traditionelle Engagement der Christdemokraten für das Ideal eines geeinten Europas, auf ihr Beteiligung am Widerstand, ihr Eintreten für eine Einmischung gegen autoritäre Tendenzen.

Schneider formulierte als Fazit eine These und eine Frage: (1) Die „immer engere Union“ erfordert die Herausbildung einer gemeinsamen politischen Identität und Wertegemeinschaft. Dies entbindet aber nicht von einem Bemühen um gegenseitiges Verständnis. (2) Gibt es einen Integrationsschub durch Politisierung, sind Parteikonflikte ein produktiver Prozess auch auf der Ebene der Union? Jedenfalls ist zu warnen vor einer „Sündenbockmechanik“.

Die Brüsseler Arena

Spieren Parteien eine Rolle in den Institutionen der Europäischen Union selbst – konkreter gefragt: Inwieweit ist der Faktor „Partei“ in Brüssel erkennbar, nicht nur transnational, sondern eben auch national? *Gerd Tebbe* verwies in seinem Beitrag zum Faktor „Partei“ in der Arbeit der Kommission zunächst auf einige Besonderheiten dieses Gemeinschaftsorgans: Es ist nicht mit einer nationalen, von bestimmten Parteien gestellten Regierung vergleichbar. Auch wenn die Kommissionsmitglieder auf Vorschlag der nationalen Regierungen ernannt werden und normalerweise mit ihren Parteien in Verbindung stehen, ist die Kommission doch

kein Gremium, das in erster Linie nach parteipolitischen Kriterien besetzt ist; viele seiner Arbeitsbereiche sind zudem nicht parteipolitisch zu bewerten, sonder eher „neutral“, in einem technokratischen Sinne der Abwicklung von Programmen. Bestimmte Strukturen des europäischen Parteiensystems bilden nach Tebbe den Rahmen der Einflussnahme: Stärker als die wenig schlagkräftigen Euro-Parteien agieren die relativ autonomen Fraktionen des Europäischen Parlaments: sie treten eher mit der Kommission in Verbindung. Auch (Partei-)Akteure der nationalen Ebene (wie auch Regierungen, besonders Landesregierungen) treten an die Kommission heran zugunsten nationaler (Partei-) Interessen.

Die parteipolitische Einflussnahme auf die Kommission, so *Tebbe*, erfolgt in der Regel von außen; man tritt also an die Kommission heran, und zwar meist mit ganz spezifischen Wünschen, die einzelne Entscheidungen und nicht Fragen politischer Gestaltung betreffen und oft personalpolitischer Art sind. Wichtigste Adressaten sind politisch nahestehende Kommissare; falls diese persönlich nicht erreichbar sind, wendet man sich an ihr Kabinett oder an die entsprechende Generaldirektion. Innerhalb der Kommission (wie auch im Rat etc.) gibt es Zirkel der einer nationalen Partei verbundenen Mitarbeiter; CDU, SPD und GRÜNE haben außerdem Brüsseler Ortsvereine. Auch die Euro-Parteien treffen sich mit der Kommission und mit nahestehenden Kommissaren. Trotzdem bleibt als Fazit des Referenten: Soweit sich der Faktor „Partei“ direkt in der Kommission bemerkbar macht, handelt es sich eher um nationale Akteure, und es wäre zu wünschen, dass sich die Einflussnahme der Parteien „europäisiert“.

Tebbe umriss das Klima der Kooperation in der Kommission: Die Akteure haben täglich mit Kollegen aus anderen Ländern zu tun, die eine andere Perspektive haben; ihre Aufgabe ist es gerade, über Sachthemen Einigkeit herzustellen (was ihnen zu Hause oft genug den Ruf von Kompromisslern einträgt). Außerdem hob er die Heterogenität der Euro-Parteien selbst hervor: Es gibt wenig Konsistenz, vielmehr oft programmatische Unterschiede innerhalb der Parteienfamilien; die nationalen Positionen

stimmen oft nicht mit denen auf europäischer Ebene überein. An den Ministerrat wenden sich nationale Parteien. Die Kommission ist selten das abschließend entscheidende Organ und balanciert sich sowieso dauernd selbst aus. In jedem EU-Organ zeigt sich die Parteipolitik anders; im Europäischen Parlament offen und direkt, in Kommission und Rat eher indirekt.

Ulla Kalbfleisch-Kottsieper berichtete über den Faktor „Partei“ in diesem Gremium, das den europäischen Regionalismus verkörpert: 99 Regionen (solche mit Staatsqualitäten gibt es in Belgien, Deutschland und Österreich), 834 Kreise, 85.000 Gemeinden. Die Bundesrepublik stellt 24 der insgesamt 222 Mitglieder (21 Vertreter der Länder, 3 der kommunalen Gebietskörperschaften). Es gibt 4 Politische Gruppen (Fraktionen) im AdR (EVP, SPE, ELDR, GRÜNE), die Sitzordnung ist allerdings alphabetisch. Akteure sind nationale Delegationen, Politische Gruppen und interregionale Gruppen; Adressaten sind der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament. Bei der Errichtung des AdR haben Parteien nur eine nachrangige Rolle gespielt und die Entwicklung lediglich begleitet. Treibende Kraft waren hier regionale und kommunale Gremien; besonderen Druck übten die Länder und Regionen Deutschlands und Belgiens aus, die ein Gremium der Regionen als eine Vorbedingung für die Einheitliche Europäische Akte und Maastricht ansahen. Seit dem Ausbau des AdR verlaufen die Konfliktlinien jetzt weniger strukturell als geographisch. Daneben stehen institutionelle Konflikte: Sollen Regionen mit Legislativbefugnis einen besonderen Status erhalten? Wie ist das Subsidiaritätsprinzip auszulegen? Während solche Konflikte nicht parteipolitisch bestimmt sind, spielt die Parteipolitik vor allem eine Rolle bei der Besetzung von Stellen im AdR. Beschlüsse werden eher im Rahmen großer Koalitionen mit breitem Konsens gefasst. Obwohl eine durchaus wachsende Parteipolitisierung des AdR festzustellen ist, so das Fazit, bleibt das nationale Element nach wie vor dominierend. Eine stärkere Parteipolitisierung könnte auch der institutionellen Festigung des AdR dienen; er ist offen für Parteipolitik, aber die nationalen Parteien „haben ihn noch nicht entdeckt“.

Die Einbeziehung von Parteien der MOEL

Die Euro-Parteien werden die Parteien aus den Beitrittsländern miteinbeziehen müssen. Auch bei bisherigen Neuaufnahmen – wie zum Beispiel im Falle Griechenlands, Portugals und Spaniens – wurden Parteien der Beitrittsländer von den etablierten Parteifamilien der Gemeinschaft unterstützt und man könnte fragen, ob diese nun vielleicht zur Herausbildung eines klarer strukturierten Parteiensystems in den östlichen Beitrittsländern beitragen können. Den Fragen einer Herausbildung politischer Parteien in den Reform- und Beitrittsstaaten in MOE – besonders Ungarn, Tschechien, Slowenien, Polen, Slowakei – und ihren Beziehungen zu westeuropäischen Parteien wandte sich *Attila Ágh* zu. *Ágh* klassifizierte zunächst verschiedene Stadien der Parteientwicklung sowie der Demokratisierung der Systeme in der Phase der Assoziierung bzw. der Beitrittsverhandlungen. Über das generelle Konzept einer „Europäisierung“ herrsche zwar weitgehender Konsens, aber dessen detaillierte Umsetzung erweise sich als sehr schwierig, zumal die politischen Akteure von der konkreten EU-Problematik wenig Ahnung hätten.

Im Koordinatensystem von „Europäisch“ vs. „Nationalistisch“ (vertikal) und „Links“ vs. „Rechts“ (horizontal) entwarf der Referent anschließend eine Typologie der MOEL-Parteien. Für die europäisch-modernistische Option stehen die Reformparteien (eher links) und die Liberalen (eher rechts), für eine national-traditionelle Orientierung die alten kommunistischen Parteien (links) sowie ein diffuses Konglomerat oft zerstrittener traditionalistischer Rechtsparteien („ein überfülltes Segment“), außerdem eine radikale Neue Rechte. Anschließend verortete *Ágh* das ungarische Parteiensystem im Rahmen dieser Typologie.

Ágh zeichnete schließlich ein kritisches Bild der Repräsentativität, Legitimität und Europa-Politik der MOEL-Parteien: Ihre soziale Repräsentativität ist gering, sie agieren kaum als Interessenvermittler, da sie nicht fähig oder

nicht willens sind, soziale Konflikte wirklich aufzunehmen. Stattdessen betreiben sie eine „Wertepolitik“ oder eine „Meso-Politik“ (soziale und regionale Aktionen). Das Bekenntnis zu Europa ist geradezu eine Basis ihrer Legitimität, man kann hier von einer Über-Anpassung sprechen. Aber dieser Diskurs der Politiker hat wenig Verbindung zur Bevölkerung und zur realen (Tages-)Politik, zumal in den Regierungen territoriale und gesellschaftliche Akteure nicht vertreten sind. Die transnationale Europäisierung der MOEL-Parteien hinkt dem Europa-Bekenntnis ihrer Führungseliten hinterher. Westliche Parteipolitiker – der linken wie der rechten Parteifamilien – haben sich stark für eine Annäherung und Kooperation engagiert, freilich oft auch ein bevormundendes Verhalten an den Tag gelegt. Der Kritik des Westens, dass die Veränderungen nicht weit genug gingen, sei allerdings entgegenzuhalten, dass die MOEL auch wahre Wunder vollbracht hätten und dass die Politiker dabei seien, ihren Job zu lernen.

Fazit

Das Konzept des AEI, „Wissenschaft“ und „Praxis“ (das heißt unmittelbar vor Ort agierende Politiker) zusammenzuführen, hat sich auf dieser interdisziplinären Tagung ganz besonders bewährt. In den Beiträgen und Diskussionen wurden die zunehmende Orientierung der Parteien auf den Bereich der Europäischen Union und die Umriss eines europäischen Parteiensystems deutlich, freilich auch die Probleme der Parteien, auf dieser Ebene effektiv zu kooperieren und in etwa so zu agieren, wie sie es auf nationaler Ebene gewohnt sind. Der direkte Austausch zwischen den Analytikern verschiedener Disziplinen und den Akteuren europäischer Parteipolitik machte anschaulich, wie sehr die Dinge hier noch im Fluss sind – Grund genug für den AEI, sich dieser für die Entwicklung der Integration zentralen Thematik auch weiterhin zuzuwenden.

Rudolf Steiert

Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.

Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.)

Band 46

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU

Nationale und europäische Perspektiven

2000, 198 S., brosch., 64,- DM, 467,- öS, 58,- sFr,

ISBN 3-7890-6479-3

Der Band enthält

- ausgewählte Länderstudien und vergleichende Analysen nationaler beschäftigungspolitischer Modelle und Strategien,
- eine systematische Bestandsaufnahme der EU-Beschäftigungspolitik vor und nach Amsterdam und
- eine aktuelle Bewertung der Chancen und Grenzen den »Europäischen Beschäftigungspakts«.

Hagen Lichtenberg/Wolfgang Petzold (Eds.)

Band 45

Studying Europe

Challenges and Prospects for European Studies

2000, 140 S., brosch., 46,- DM, 336,- öS, 42,50 sFr,

ISBN 3-7890-6472-6

An immer mehr Hochschulen werden europawissenschaftliche Studiengänge angeboten. Der Band faßt Praxiserfahrungen und Expertenmeinungen zu inhaltlichen wie organisatorischen Aspekten der universitären Ausbildung in diesem Bereich zusammen.

Wulfdiether Zippel (Hrsg.)

Band 44

Die Mittelmeerpolitik der EU

1999, 184 S., brosch., 58,- DM, 423,- öS, 52,50 sFr,

ISBN 3-7890-5918-8

Der Band behandelt die Beziehungen zwischen der EU und zwölf Anrainern des östlichen und süd-westlichen Mittelmeers.



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden · Fax (07221) 2104-27

NOMOS aktuell



Peter-Christian Müller-

Graff (Hrsg.) Band 47

Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation

Globalisierung und Welt-
marktrecht als Heraus-
forderung für Europa

2000, 245 Seiten,

broch., 78,- DM,

569,- öS, 71,- sFr,

ISBN 3-7890-6496-3

Die Beziehungen zwischen EG und WTO finden immer stärker das Interesse einer breiteren Öffentlichkeit. In diesem Tagungsband werden sowohl die Grundlagen des Verhältnisses von EG und WTO wie auch Einzelfragen zu GATT, GATS und TRIPs analysiert.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Zwischenbilanz

Seit dem Übergang zur dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sind nunmehr eineinhalb Jahre vergangen. Dieses „Jubiläum“ nahmen der Arbeitskreis Europäische Integration und die Stiftung Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) zum Anlass, in einer interdisziplinären Konferenz unter der Leitung von *Rolf Caesar* und *Hans-Eckart Scharrer* eine erste Zwischenbilanz zu ziehen. Neben generellen Abschätzungen und Analysen der bisher erzielten Performance des Euroraums wurden aktuelle und zukunftsgerichtete Fragen der europäischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik diskutiert. Eine Bestandsaufnahme der europäischen Finanzmarktentwicklung und eine Diskussion der Herausforderungen der Osterweiterung der Europäischen Union rundeten die Tagung inhaltlich ab.

Die europäische Wirtschaft seit dem Eintritt in die WWU: Erwartungen und Ergebnisse

Im einleitenden Referat zeigte *Eckhardt Wohlers* die empirische Entwicklung von zentralen ökonomischen Parametern in der WWU auf. So sind eine durch Zinsrückgang und Zinskonvergenz begünstigte Zunahme der BIP-Wachstumsraten, eine im WWU-Durchschnitt fallende Arbeitslosenquote und eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu beobachten. Glaubt man den Einschätzungen der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, wird sich dieser Trend in näherer Zukunft auch fortsetzen. Inwieweit diese positive Entwicklung des realen Sektors in Euroland nun direkt der gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik zuzuschreiben ist oder inwiefern konjunkturelle Faktoren diese Entwicklung erklären, wollte Wohlers wegen des kurzen Analysezeitraums jedoch offen lassen. Auch die Erfüllung des monetären Stabilitätsziels von unter zwei Prozent kann noch nicht als Erfolg der Europäischen Zentralbank (EZB) gewertet werden, da erfahrungsgemäß die Dauer der geldpolitischen Transmissionsprozesse zwischen

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Zwischenbilanz

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn in Zusammenarbeit mit dem Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Hamburg, 29. Juni-1. Juli 2000

Einführung in das Thema

Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim

Prof. Dr. Hans-Eckart SCHARRER, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Die europäische Wirtschaft seit dem Eintritt in die WWU: Erwartungen und Ergebnisse

Dr. Eckhardt WOHLERS, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Dr. Stefan COLLIGNON, Bundesministerium der Finanzen, Berlin
Prof. Dr. Wolf SCHÄFER, Universität der Bundeswehr, Hamburg

Transparenz und „Accountability“ der EZB

Dr. Jürgen PFISTER, Commerzbank AG, Frankfurt/Main

Dr. Jürgen STARK, Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/Main

Erfahrungen mit einer europäischen Geldpolitik: Zur monetären Strategie des ESZB

Dr. Hans-Joachim KLÖCKERS, Europäische Zentralbank, Frankfurt/Main

Prof. Dr. Jürgen VON HAGEN, Universität Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung

Der Euro-Wechselkurs – ein Problem für die europäische Geldpolitik?

Prof. Hans-Helmut KOTZ, Präsident der Landeszentralbank in Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt

Dr. Klaus FRIEDRICH, Dresdner Bank A.G., Frankfurt/Main

Anreizprobleme im Kontext der WWU: Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt

PD Dr. Horst FELDMANN, Universität Tübingen

Dr. Jürgen KRÖGER, Europäische Kommission, Brüssel

Lohnpolitik in der WWU – stabilisierender oder destabilisierender Faktor?

PD Dr. Ansgar BELKE, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Arne HEISE, Wirtschaftsuniversität Wien und WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Euro und europäischer Finanzmarkt

Dr. Werner BECKER, Deutsche Bank Research, Frankfurt/Main

Prof. Dr. Thomas STEINBERGER, Europäische Investitionsbank, Luxemburg

Die „Pre-Ins“ ante portas der WWU?

Werner RIECKE, Vizepräsident der Ungarischen Nationalbank, Budapest

Franz SCHARPAX, Österreichische Nationalbank, Wien

Die Tagung wurde unterstützt von der Europäischen Kommission, der Commerzbank-Stiftung, der Deutschen Bank, der Deutschen Bundesbank und der Dresdner Bank.

einhalb und zwei Jahren liegt. Dennoch kann man davon ausgehen, dass die gemeinsame Geldpolitik positiv dazu beigetragen hat, dass außenwirtschaftliche Preisschocks, wie etwa die deutliche Rohölpreiserhöhung des vergangenen Jahres, relativ reibungslos verarbeitet werden konnten. Weniger erfreulich zeigt sich die Außenwertentwicklung des Euro. Eine Abwertung von ca. 15 Prozent und eine gestiegene Volatilität des Wechselkurses gegenüber dem US-Dollar trüben die makroökonomische Datenlage.

Stefan Collignon hingegen wollte skeptische Einschätzungen hinsichtlich der WWU nicht aufkommen lassen. So belegen seiner Ansicht nach die genannten makroökonomischen Indikatoren eindrucksvoll den Erfolg der gemeinsamen europäischen Währung. Daran ändert auch der Fall des Euro-Außenwerts nichts. Solche Änderungen sind in der mittleren und langen Frist nichts Außergewöhnliches und sollten deshalb nicht überbewertet werden. Dies gilt schon deshalb, weil die Fundamentals des Euro-Wechselkurses stimmen. So sichert die EZB glaubwürdig den stabilen Binnenwert des Euro, die Unabhängigkeit der EZB stand nie ernsthaft zur Debatte und der Stabilitäts- und Wachstumspakt greift in beeindruckender Weise. Dennoch ist eine Weiterentwicklung der WWU im Sinne einer aktiven Gestaltung eines wirtschaftspolitischen Policy-Mix notwendig. Dazu sollen die europäischen Sozialpartner und der Euro-11/Ecofin-Rat in den makroökonomischen Dialog treten mit dem Ziel der strukturellen Reformierung des Euroraums. Durch eine derartige Koordinierung der Interessen soll der EZB ein vernünftiger Rahmen zu einer akkommodierenden Geldpolitik vorgegeben werden. Schritte in diese Richtung sind die Ergebnisse der europäischen Gipfeltreffen insbesondere von Luxemburg, Cardiff, Köln und Lissabon.

Wolf Schäfer übte in seinem Referat Kritik an Collignons Einschätzung. Da die Einführung des Euro eine politische und keine marktliche Entscheidung war, geht es letzten Endes um die alte Frage „Macht oder ökonomisches Gesetz“. Dabei zeigt die Erfahrung, dass nur ökonomisch effiziente Regeln langfristig Bestand haben. Die Einschätzung der Märkte bezüglich der WWU

äußert sich in der Wechselkursentwicklung des Euro. So beurteilen die internationalen Kapitaldisponenten, deren Nachfrage und Angebot den Außenwert einer Währung entscheidend bestimmen, den Euro weniger euphorisch. Die Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar ist im Kern das Ergebnis eines „structural gap“ zwischen dem marktlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell der USA und dem eher korporatistisch-interventionistischen Ansatz Europas. Konkreter Aufholbedarf besteht unter anderem bezüglich des Anteils der produktionsorientierten Dienstleistungen und Unternehmensdienste an der Bruttowertschöpfung (Dienstleistungslücke). Des weiteren ist der zunehmende politische Versuch einer „Europäisierung“ der Beschäftigungspolitik abzulehnen, da dieser die dringend notwendige Beseitigung der Arbeitsmarktrigiditäten erschwert.

Transparenz und „Accountability“ der EZB

In seinem Referat forderte *Jürgen Pfister* eine erhöhte Transparenz bei der Begründung der geldpolitischen Entscheidungen der EZB. Hierbei greift die EZB gemäß ihrem geldpolitischen „Zwei-Säulen“-Konzept simultan auf die Entwicklung des europäischen Geldmengenaggregats M3 (erste Säule) einerseits und auf eine Zusammenstellung nicht-monetärer Inflationsindikatoren (zweite Säule) andererseits zurück. Bezüglich der ersten Säule veröffentlicht die EZB zwar stets die Entwicklung von M3, eine Orientierung bei zinspolitischen Entscheidungen an diesem Aggregat ist aber bisher nicht feststellbar. Zusätzlich weist die EZB in diesem Bereich die private Kreditentwicklung im Euroraum aus, was aber eher verwirrend wirkt, da sie als Orientierungsgröße letztendlich in konzeptionellem Widerspruch zum Geldmengenaggregat M3 steht. In der zweiten Säule wird die zinspolitische Berechenbarkeit der EZB dadurch erschwert, dass dem Beobachter eine Systematik im Bereich der nicht-monetären Inflationsindikatoren verborgen bleibt. Wünschenswert wäre deshalb, dass die EZB bei der Veröffentlichung ihrer geldpolitischen Entscheidungsindikatoren in Zukunft eher wenige, dafür aber qualitativ aussagefähigere Indikatoren zur Begründung ihrer geldpolitischen Entscheidungen nennt.

Jürgen Stark betonte in seinem Vortrag die erforderliche Trennung zwischen einer transparenten Geldpolitik einerseits und der „Accountability“ (Rechenschaftspflicht) der EZB andererseits. Transparenz fördert die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der Zentralbank und dient der Kommunikation der Geldpolitik im Sinne einer gewissen Vorbereitung der Märkte auf geldpolitische Entscheidungen, ohne dabei die Zinsführerschaft im Markt aufzugeben. Zweifelsohne ist ein sehr sorgfältiger Einsatz dieses Instrumentes erforderlich. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die „verbal discipline“ im Eurosystem. Eine Rechenschaftspflicht besitzt die EZB nach den vertraglichen Regelungen hingegen nicht. Diese wäre mit der Unabhängigkeit der Zentralbank auch nicht vereinbar. Schon aus diesem Grund ist die von den Vertretern des Europäischen Parlaments geforderte (wenn auch anonymisierte) Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle des EZB-Rats abzulehnen. Zudem bietet letztere ein rein statisches Bild der Beschlussfassung. Da sich aber die entscheidungsrelevante Datenlage kurzfristig ändern kann, wäre die Folge einer Veröffentlichung eher die Verunsicherung der Märkte als die Stabilisierung der Erwartungen der Marktteilnehmer. Im Gegensatz zur Rechenschaftspflicht besitzt die EZB jedoch eine Berichtspflicht, der die EZB sogar über ihre satzungsgemäßen Verpflichtungen hinaus nachkommt.

Erfahrungen mit einer europäischen Geldpolitik: Zur monetären Strategie des EZB

Hans-Joachim Klöckers sieht die konzeptionelle Begründung für die Zwei-Säulen-Strategie der EZB in den Unzulänglichkeiten einer reinen Geldmengenstrategie einerseits und einer direkten Inflationssteuerung andererseits. Problematisch für die Geldmengensteuerung ist etwa die Anfälligkeit der Geldnachfrage von bestimmten Störgrößen wie beispielsweise Steuererhöhungen. Einem isolierten Rückgriff auf das Konzept einer direkten Inflationssteuerung ist zu entgegen, dass das Indikator-basierte Prognoseverfahren den Anforderungen an eine transparente Geldpolitik nicht genügt. Das Zwei-Säulen-Konzept der EZB verbindet die herausragende Rolle der Geldmenge unter Angabe eines quan-

titativen Referenzwertes für das Geldmengenwachstum (erste Säule) mit der Analyse einer Reihe nicht-monetärer Indikatoren (zweite Säule). Die Daten aus beiden Säulen ermöglichen es der EZB, den geldpolitischen Entscheidungsprozess zu strukturieren und die Risiken für die Preisstabilität sachgerecht abzuschätzen. Anhand der praktischen geldpolitischen Entscheidungen der vergangenen eineinhalb Jahre zeigte Klöckers, dass sich diese Vorgehensweise in der Praxis bewährt hat. So lässt sich beispielsweise die Zinserhöhung im November 1999 dahingehend erklären, dass sowohl die Geldmengenwachstumsraten Inflationsrisiken aufzeigten als auch die zweite Säule ein Preissteigerungspotential aufwies. Insgesamt gesehen ist es jedoch noch zu früh, ein Urteil hinsichtlich des Erfolgs der europäischen Geldpolitik abzugeben. Allerdings signalisieren die Inflationsprognosen wenig Zweifel an der Preisstabilität in den nächsten zwei bis drei Jahren.

Jürgen von Hagen sprach sich in seinem Referat für eine Geldmengenstrategie der EZB aus. Dieses Konzept hilft, die Notenbankpolitik besser einzuschätzen, erhöht die Glaubwürdigkeit und weist die Verantwortlichkeiten für die Preisentwicklung klar der Zentralbank zu. Die Zwei-Säulen-Strategie der EZB erfüllt diese Anforderungen nicht. Zwar gibt die EZB in der ersten Säule einen Referenzwert für das M3-Wachstum an, doch ist bislang eine Orientierung an dieser Größe nicht festzustellen. Vielmehr begründet sie ihre zinspolitischen Entscheidungen mit der zweiten Säule, ohne jedoch die verwendeten Indikatoren systematisch zu nennen. Auch äußert sich die EZB nicht zu der Frage der Gewichtung der beiden Säulen zueinander. Die Strategie der EZB ist folglich mit einem Kommunikationsproblem behaftet, wenngleich letztendlich der Erfolg dieser Konzeption wegen der time-lags noch nicht zu beurteilen ist. Allerdings erwartet von Hagen mittelfristig einen Anstieg der Inflationsrate. Im übrigen weist er auf die Vernachlässigung der in Auslandswährung denominierten Geldmarktpapiere im M3-Ausweis hin. Wertet der Euro ab, so steigt diese M3-Komponente an. Fühlen sich die inländischen Wirtschaftssubjekte dann reicher, kann es aufgrund von Portfolioumschichtungen zu zusätzlichen Kauftransaktionen mit entsprechender

Preisaufliebstendenz kommen. Berücksichtigt man überschlagsweise diese Komponente, so betrug das „tatsächliche“ M3-Wachstum in 1999 8 Prozent und nicht 5,7 Prozent, wie von der EZB angegeben. Dies bedeutet aber, dass die EZB-Geldpolitik in 1999 zu expansiv war.

Der Euro-Wechselkurs – ein Problem für die europäische Geldpolitik?

In seinem Vortrag ging *Hans-Helmut Kotz* zunächst auf die gegenwärtig in der breiten Öffentlichkeit genannten Gründe für den Fall des Euro-Außenwerts gegenüber dem US-Dollar ein. Dort gleicht die Diskussion eher einer Ansammlung aller nur denkbaren Erklärungen denn einer ökonomisch fundierten Analyse. Dabei ist die Euro-Abwertung durchaus mit traditionellen Theorien erklärbar. Besonders aussagekräftig erscheint hierbei der Mundell-Fleming-Ansatz, der die Wechselkursentwicklung über Wachstums- und Realzinsdifferenzen determiniert. Dies gilt um so mehr, wenn man berücksichtigt, dass die Wachstumsraten in den USA in der Vergangenheit systematisch unterschätzt wurden. Hätte man, diese richtig prognostiziert, wäre zumindest die Richtung der Euro-Wechselkursänderung vorhersehbar gewesen. So gesehen ist die Abwertung des Euro weder unerklärlich noch überraschend. Dennoch bescheinigt Kotz dem Euro ein beträchtliches Aufwertungspotential. Die Begründung hierfür sieht er im besonders ausgeprägten und permanenten Leistungsbilanzdefizit der USA. Für die Geldpolitik der EZB stellt sich die Frage, welche Reaktion auf die Abwertung des Euro angebracht erscheint. Nach Auffassung von Kotz sollte die EZB kein Wechselkursziel verfolgen, da dieses mit dem Primärziel des Europäischen Systems der Zentralbanken, Preisstabilität zu gewährleisten, nicht vereinbar ist.

Auch nach Einschätzung von *Klaus Friedrich* soll der Euro-Wechselkurs für die Geldpolitik der EZB nur dann eine Rolle spielen, wenn durch einen Kürsrückgang die Einfuhrpreise steigen und daraus eine Gefahr für die Preisstabilität entsteht. Allerdings ist wegen der Größe des Binnenmarkts die Abhängigkeit des Euro-raums vom Ausland gering. Dies war für die

Deutsche Bundesbank vor dem Übergang zur WWU anders. Deutschland war im Weltmaßstab eine kleine offene Volkswirtschaft, während Euroland als großer geschlossener Wirtschaftsraum bezeichnet werden kann. Schon aus diesem Grund ist die von der EZB verfolgte Strategie des „benign neglect“ nachvollziehbar. Allerdings wirken die diesbezüglich von EZB-Organmitgliedern in jüngster Vergangenheit geäußerten, teils widersprüchlichen Äußerungen eher verwirrend. Vielmehr sollte die EZB an ihrer bisherigen Strategie bezüglich des Euro-Wechselkurses festhalten und dazu übergehen, sich überhaupt nicht mehr zur Wechselkursentwicklung des Euro zu äußern. Ähnlich wie Kotz sieht auch Friedrich ein Aufwertungspotential des Euro. Der Grund hierfür liegt seiner Meinung nach aber nicht im US-Leistungsbilanzdefizit, da dieses freiwillig und marktmäßig finanziert ist, sondern in der zunehmenden Deregulierung wichtiger Branchen wie der Telekommunikation oder der Energiemärkte, die die Wettbewerbsfähigkeit von Euroland verbessert.

Anreizprobleme im Kontext der WWU: Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt

In seinem Referat sprach sich *Horst Feldmann* für den Stabilitäts- und Wachstumspakt (StWP) aus, da die im Amsterdamer Vertragswerk verankerte „No bail out-Klausel“ unglaubwürdig ist. Gäbe es den StWP nicht, würde die polit-ökonomisch begründete Alimentierung von Interessengruppen die Staatsdefizite anwachsen lassen, was zu steigenden Realzinsen, sinkenden privaten Investitionen und rückläufigen Wachstumsraten des BIP führen könnte. Zwar sind die EWU-Länder gegenwärtig mehr oder minder bemüht, ihre Verschuldungsgrenzen einzuhalten, doch können insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Kürzung der europäischen Strukturfonds steigende Staatsdefizite nicht ausgeschlossen werden. Dabei kann der StWP in der jetzigen Form kaum als echte Grenze der Staatsverschuldung interpretiert werden, da dieser aufgrund von Vorbehaltsklauseln sehr weich und dehnbar formuliert ist. Feldmann empfiehlt diesbezüglich folgende Reformvorschläge: Der StWP sollte rechtsverbindlich und präzise formuliert sein. Die Verhängung von Sanktionen

bei Vertragsverletzungen sollte stets automatisch erfolgen, eine mögliche Exkulpation wäre nur bei schwerem Abschwung zu rechtfertigen. Der so gestaltete Pakt müsste darüber hinaus auf EU-Ebene flankiert werden von einer engen quantitativen Begrenzung des EU-Haushalts und dem Fortbestehen des Verbots der Kreditfinanzierung der Europäischen Union sowie des Verbots von EU-Schattenhaushalten. Auf einzelstaatlicher Ebene sollten die Abgabenquoten gesenkt und die Rentenversicherungssysteme reformiert werden. Diese Maßnahmen sollten weiterhin von einer generellen Deregulierung begleitet werden.

Ähnlich wie Feldmann bezweifelte auch *Jürgen Kröger* die Wirksamkeit der „No bail out-Klausel“ des EG-Vertrags und sieht darin die prinzipielle Rechtfertigung des europäischen StWP. Allerdings stellt sich auch hier die Frage nach der Durchsetzung der bei Verfehlung der Defizitquoten verhängten Strafen. Die Union steht diesbezüglich vor großen Herausforderungen. Dennoch entwickelt der StWP dahingehend eine gewisse Bedeutung, dass ein „heilsamer“ Druck der Öffentlichkeit auf die Verschuldungspraxis im Falle Österreichs und Italiens bereits feststellbar ist. Diese Beobachtung bestätigt auch die generelle Verbesserung der Verschuldungssituation in Euroland insgesamt, wenngleich hinsichtlich bestimmter Mitglieder eine stärkere budgetäre Disziplin wünschenswert wäre. Bei aller Notwendigkeit der fiskalischen Zurückhaltung sieht Kröger jedoch einen Bedarf der Fiskalpolitik zum Ausgleich von nationalen Auswirkungen der europäischen Geldpolitik. Bezogen auf das Beispiel Irland könnte dies bedeuten, dass die irische Regierung den inländischen Preisauftrieb zumindest nicht zusätzlich verstärkt, indem sie von Steuersenkungen absieht.

Lohnpolitik in der WWU – stabilisierender oder destabilisierender Faktor?

Nach Ansicht von *Ansgar Belke* trägt die Arbeitslosigkeit im Euroraum überwiegend einen strukturellen Charakter. Deshalb darf die WWU nicht für das Implementierungsproblem fundamentaler Strukturreformen auf den

europäischen Arbeitsmärkten verantwortlich gemacht werden. Dies gilt insbesondere für die europäische Geldpolitik. Deshalb überrascht die folgende Zwischenbilanz nicht: Die WWU hat gerade für Deutschland und andere Kernländer wie Italien und Frankreich bisher nicht sichtbar zu einer Auflösung des Reformstaus und zu einer erhöhten Stabilitätsorientierung im Sinne einer Annäherung von politisch gewünschter und tatsächlicher struktureller Arbeitslosenrate geführt. Ebenso hatte die WWU bisher keine zunehmende Disziplinierung der Lohnforderungen zur Folge. Dabei zeigen die Beispiele Irlands, Österreichs und der Niederlande, dass gerade eine stabilitätsorientierte Lohnpolitik ein wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Beschäftigungsstrategie ist. Letzten Endes gilt es, die allgemein anerkannten Forderungen zur Reform der Arbeitsmärkte – Deregulierung, Lohnerhöhungen unterhalb des Produktivitätsfortschritts, Lohndifferenzierung, Beseitigung von Anreizproblemen im Niedriglohnsektor und Aufbrechen der Tarifkartelle – umzusetzen. Dies ist gerade auch im Hinblick auf die Osterweiterung der WWU erforderlich, da die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten sonst einen *Acquis Communautaire* mit weitestgehend unreformierten arbeitsmarktrelevanten Regelungen übernehmen werden müssten.

In seinem Vortrag versuchte *Arne Heise* in Anlehnung an Mundell, eine Theorie optimaler Lohnräume zu entwickeln. Hierbei sieht Heise die EWU in einem „lohnpolitischen Trilemma“ aus Regionalisierung der Tarifpolitik, Zentralisierung der Tarifpolitik und dem Zwiespalt aus den individuellen Interessen der Gewerkschaftsmitglieder und dem gesamtwirtschaftlichen Interesse an der Funktionsfähigkeit des einheitlichen Währungsraums. Für Heise geht es in diesem Zusammenhang nicht in erster Linie um die makroökonomische Entwicklung auf der Ebene des EWU-Raums, sondern um die Entwicklungen auf der Ebene der Regionen oder Mitgliedsstaaten. Das Ausmaß des „Trilemmas“ hängt ab (1) vom Grad der Faktormobilität, speziell der Arbeitsmobilität, (2) dem Grad der ökonomischen Divergenz innerhalb der regionalen oder nationalen Wirtschaften, die einen gemeinsamen Lohnraum bilden, (3) dem Grad der Homogenität der Arbeitsmärkte und der Tarifvertrags-

parteien, (4) dem Grad der Kooperation zwischen diesen Parteien. Die EWU ist – soweit erkennbar – derzeit kein „optimaler Lohnraum“. Sollte sich das Trilemma als unkontrollierbar erweisen, dann hätte dies weitreichende (negative) Konsequenzen für die Stabilität, Dauerhaftigkeit und/oder Wohlfahrt der EWU. Allerdings könnte die einheitliche Währung Druck auf die lohnpolitischen Akteure ausüben, besser zusammenzuarbeiten und damit das Trilemma zu entschärfen.

Euro und europäischer Finanzmarkt

In seinem Referat sah *Werner Becker* überwiegend positive Spuren des Übergangs zum Euro auf den Finanzmärkten. So stärkt der Euro die Transparenz und den Wettbewerb an den europäischen Finanzmärkten, senkt die Transaktionskosten für Finanzdienstleistungen und schafft den zweitgrößten Finanzmarkt nach den USA. Hervorzuheben ist insbesondere die schnelle Integration des europäischen Geldmarkts, die unter anderem sichtbar wird in deutlich rückläufigen Geld-Brief-Kursspannen. Dagegen ist der Repo-Markt wegen fehlender grenzüberschreitender Abwicklungssysteme noch sehr unterentwickelt. Zudem ist auch der Markt für kurzfristige Wertpapiere gegenwärtig stark fragmentiert. So haben grenzüberschreitende Transaktionen mit Commercial Paper und Treasury Bills wegen mangelnder Liquidität, fehlender rechtlicher Rahmenbedingungen und Defizite bei den Abwicklungssystemen keine große Bedeutung. Ein deutlich positiveres Bild zeigen dagegen die Märkte für Unternehmensanleihen, wenngleich im Hinblick auf die Ratingkultur der Unternehmen noch erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Bei den europäischen Aktienmärkten übernimmt der Euro die Funktion eines Katalysators. Ein kräftiger Anstieg der Aktienkurse und der Marktkapitalisierung sind die Folge, und neue Märkte („new economy“) expandieren zügig. Dennoch haben auch die Aktienmärkte noch erheblichen Integrationsbedarf. Nach Ansicht Beckers hat die Einführung des Euro den Zwang zu effizienteren Kapitalmarktstrukturen in Euroland erhöht. Weitere Integrationsschritte des Finanzsektors sind jedoch erforderlich.

Thomas Steinberger zeigte in seinem Vortrag die Entwicklung der Euro-Anleihen auf. So kann man beobachten, dass bei den Neuemissionen die in der gemeinsamen europäischen Währung denominierten Obligationen bereits die US-Anleihen überflügelt haben. Allerdings ist der Kreis der Emittenten im wesentlichen auf die Europäische Union und die mittel- und osteuropäischen Staaten begrenzt. Ein weiterer Unterschied zwischen dem europäischen und dem US-Anleihemarkt liegt in der Bonität der ausgegebenen Wertpapiere. So ist der Anteil der von Ratingagenturen mit „A“ oder weniger eingestuften Papieren am gesamten in Dollar notierten Anleihenvolumen deutlich höher als bei Euro-Bonds. In diesem Segment des Euro-Anleihemarkts steckt folglich noch Entwicklungspotential. Problematisiert wurde weiterhin die Frage, ob bei zunehmender Konsolidierung der Staatsfinanzen nicht ein „Anlagenotstand“ für potentielle Nachfrager nach Staatsanleihen die Folge sei. Zu überlegen ist, ob eine solche Entwicklung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht sogar zu begrüßen ist, da die damit einhergehenden „Crowding-in“-Effekte dem privaten Unternehmenssektor ein zusätzliches Wachstumspotential eröffnen, wie dies das Beispiel der USA in den neunziger Jahren zeigt.

Die „Pre-Ins“ ante portas der WWU?

Auf Basis von zentralen Kriterien des optimalen Währungsraums beschäftigte sich *Franz Schardax* in seinem Referat mit der Frage, inwieweit die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) für den Beitritt zur WWU wirtschaftlich gerüstet sind. Die MOEL sind kleine und offene Volkswirtschaften mit hoher Außenhandelsverflechtung. Dabei ist die Europäische Union wichtigster Handelspartner. Zwar ist der Anteil des intra-industriellen Handels am gesamten Außenhandel dieser Länder durchschnittlich, doch nahm ihr intra-industrieller Handel mit der Gemeinschaft im vergangenen Jahrzehnt deutlich zu. Dies lässt vermuten, dass die MOEL eine relativ starke Konvergenz in Bezug auf die Konjunkturzyklen wichtiger Mitgliedsländer der Union aufweisen, was durch verschiedene Studien auch bestätigt wird. In einer Währungsunion wären die von asymmetrischen Schocks aus-

gehenden Gefahren für die MOEL also gering. Problematischer hingegen sind für die Beitrittskandidaten reale Wechselkursänderungen, die sich auch nach Einführung des Euro aus regionalen Inflationsunterschieden ergeben können. Werten die MOEL beispielsweise aufgrund von Lohndruck real auf, sinkt ihre Wettbewerbsfähigkeit und steigt die nationale Arbeitslosigkeit entsprechend an. Gelingt es nicht, diese Entwicklung intern zu absorbieren, könnte die Tatsache, dass die MOEL 36 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union auf sich vereinigen, ein beträchtliches Risiko für höhere Finanztransfers in sich bergen, auch wenn die MOEL derzeit nur sechs Prozent des BIP der Europäischen Union erreichen.

Werner Riecke gab in seinem Vortrag einen Erfahrungsbericht über die wirtschaftliche Entwicklung Ungarns seit Ende des Kalten Krieges. Dieser Zeitabschnitt lässt sich in zwei wirtschaftspolitisch unterschiedliche Perioden unterteilen. In der ersten Hälfte der Neunziger Jahre waren vor allem grundlegende wirtschafts-

rechtliche Fragen etwa der Bankenaufsicht und des Konkursrechts zu bewältigen. Nur so konnte ein schneller Strukturwandel vollzogen werden. In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts trat dann die ungarische Wirtschaft in eine Phase der wirtschaftlichen Stabilisierung ein. Fiskalische Konsolidierung, Einführung der gleitenden Abwertung des Forint und eine Neuformulierung des Devisenrechts kennzeichnen diese Periode. Besonders der Übergang zur stetigen Abwertung des Forint erwies sich als besonders effektiv. So konnten durch diese Maßnahme die Erwartungen an den Geld-, Kapital- und Devisenmärkten stabilisiert werden. Die Folge waren gestiegene Kapitalzuflüsse. Außenhandel und inländische Wachstumsraten nahmen kräftig zu. Die Inflation konnte verringert werden. Für einen Beitritt zur WWU ist Ungarn gegenwärtig aber noch nicht gerüstet. So müssen die nach wie vor bestehenden Kapitalverkehrsbeschränkungen aufgehoben und die Inflation muss weiter gesenkt werden.

Gerhard Rös

Veröffentlichungen des AEI in den Jahren 1999 - 2000 in Zusammenhang mit seinen Aktivitäten

Studying Europe. Challenges and Prospects for European Studies

Hagen Lichtenberg/Wolfgang Petzold (Eds.)

Baden-Baden 2000, 140 S., brosch., 46,- DM, 336,- öS, 42,50 sFr, ISBN 3-7890-6472-6

(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 45)

Ergebnisse einer Tagung zum Thema „Studying Europe – Challenges and Prospects for European Studies“ vom 16.-17. April 1999 in Bremen

Europawissenschaftliche Studiengänge werden in wachsendem Maße grundständig oder als Master-Studiengänge in und außerhalb der Europäischen Union angeboten. Der Band enthält eine Vielzahl von Erfahrungsberichten und Ideen für ihre Weiterentwicklung. Im Mittelpunkt steht zum einen das „Europäische Curriculum“, das als eine Vielzahl von Themen und Schwerpunkten im Bereich der Europawissenschaften aufgefasst wird, und zum anderen die Praxis in Lehre und Forschung – sowohl in transnationaler als auch der Perspektive der neuen Informationstechnologien. Die Beiträge zeigen, dass trotz Komplexität und Vielfalt der verschiedenen Angebote und Aufbaustudiengänge Einigkeit darüber besteht, die Interdisziplinarität und thematische Fokussierung im Bereich der Europawissenschaften voranzutreiben. Der Band beruht auf einer Konferenz, die im April 1999 an der Universität Bremen stattfand. Er richtet sich insbesondere an Hochschullehrer, Lehrbeauftragte und wissenschaftliche Bibliothekare, die in der Organisation und Entwicklung europawissenschaftlicher Lehrangebote in den Rechts-, Politik- oder Sozialwissenschaften engagiert sind, sowie an Entscheidungsträger in den Bildungsverwaltungen.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU. Nationale und europäische Perspektiven

Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.)

Baden-Baden 2000, 198 S., brosch., 64,- DM, 467,- öS, 58,- sFr, ISBN 3-7890-6479-3

(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 46)

Ergebnisse einer Tagung zum Thema „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU- Nationale und europäische Perspektiven“ vom 4.-6. Juni 1999 in Würzburg

Mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Schaffung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion rückte die Bewältigung der europaweiten Beschäftigungskrise zunehmend auf die Tagesordnung der Europäischen Union. Wenngleich Beschäftigungspolitik in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleibt, zeichnen sich Elemente einer Koordinierung auf Gemeinschaftsebene ab. Aus interdisziplinärer wissenschaftlicher Perspektive und aus der Sicht der Akteure – Bundesregierung, Arbeitgeber, Gewerkschaften und EU-Kommission – werden in diesem Band Ansätze, Strategien und Perspektiven der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union analysiert. Der Band bietet zum einen ausgewählte Länderstudien und vergleichende Analysen nationaler beschäftigungspolitischer Modelle und Strategien, zum anderen eine systematische Bestandsaufnahme der EU-Beschäftigungspolitik vor und nach Amsterdam und eine aktuelle Bewertung der Chancen und Grenzen des „Europäischen Beschäftigungspakts“

Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation. Globalisierung und Weltmarktrecht als Herausforderung für Europa

Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.)

2000, 245 S., brosch., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr, ISBN 3-7890-6496-3

(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 47)

Ergebnisse einer Tagung zum Thema „Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation – Europa und die Globalisierung“ vom 28.-30. Januar 1999 in Heidelberg

Streitfälle wie Einfuhrbeschränkungen für hormonbehandeltes Rindfleisch aus den USA oder die Einfuhrregelungen für Bananen finden tagesaktuelle Aufmerksamkeit und wecken

zunehmend das Interesse der Öffentlichkeit an der Stellung und der Rolle der Europäischen Gemeinschaft (EG) in der Welthandelsorganisation (WTO). Eine zusammenhängende wissenschaftliche Erhellung steht jedoch erst in den Anfängen. Der Tagungsband enthält rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Beiträge zu den Grundlagen des Verhältnisses von EG und WTO und zu Einzelfragen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und handelsbezogenen Aspekten der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPs). Die Perspektiven der Verrechtlichung im Welt-handel werden anhand des Streitschlichtungsverfahrens erörtert. Abschließend wird ein Ausblick auf die Rolle Asiens in der Globalisierung gegeben. Die einzelnen Beiträge ergeben in ihrer Summe ein geschlossenes Bild der Stellung der EG im Weltwirtschaftsrecht, das für Wissenschaftler und Praktiker von Nutzen ist, die am Weltwirtschaftsrecht, am Europäischen Wirtschaftsrecht sowie insbesondere an den Schnittpunkten beider Bereiche interessiert sind.

Ökonomische und politische Dimensionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.)

Hamburg 1999, 282 S., brosch., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr, ISBN 3-7890-6203-0

(HWWA Studies, Bd. 52)

Ergebnisse einer Tagung in Zusammenarbeit mit dem HWWA-Institut zum Thema „Nach den Beschlüssen von Brüssel: die Wirtschafts- und Währungsunion vor dem Start“ vom 4.-6. Juni 1998 in Hamburg

Die WWU hat mehr als nur eine monetäre und stabilitätspolitische Dimension. Von den Reaktionen der ökonomischen und politischen Entscheidungsträger auf den Systemwechsel zu einem großen Währungsraum in einheitlicher Geldpolitik gehen vielfältige, positive wie negative Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung aus. Nationale Wirtschaftspolitik unterliegt zusätzlichen Restriktionen und Handlungszwängen zugleich. Auch das rechtliche und politische Gefüge der EU und die künftigenintegrationspolitischen Perspektiven werden mit dem Ein-

tritt in die Währungsunion materiell beeinflusst. Schließlich hat die Fusion der nationalen Geldsysteme in einem europäischen Finanz- und Währungsraum von kontinentaler Dimension Implikationen für die globale Währungsarchitektur. Die Beiträge des Sammelbandes analysieren diese Fragen aus ökonomischer, juristischer und wirtschaftspolitischer Sicht. Der Band richtet sich an Leser aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000

Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.)

Hamburg 2000, 233 S., brosch., 58,- DM, 423,- öS, 52,50 sFr, ISBN 3-7890-6684-2 (HWWA Studies, Bd. 56)

Ergebnisse einer Tagung in Zusammenarbeit mit dem HWWA-Institut zum Thema „Europa nach den Beschlüssen über die „Agenda 2000“ vom 17.-19. Juni 1999 in Hamburg

Die unter dem ambitionierten Titel „Agenda 2000“ veröffentlichte Mitteilung der Europäischen Kommission vom 15. Juli 1997 stellt die künftigen Herausforderungen der Union ausführlich dar. Im März 1999 fasste der Europäische Rat auf seinem Gipfel in Berlin einstimmige Beschlüsse zur Agenda, die von den beteiligten politischen Akteuren als Erfolg gefeiert, in Presse und Öffentlichkeit sowie von wissenschaftlicher Seite dagegen eher kritisch kommentiert wurden. Die unterschiedliche Einschätzung der Beschlüsse von Berlin war für den Arbeitskreis Europäische Integration und das HWWA Anlass, eine Arbeitstagung über die Agenda zu veranstalten. Dieser Band enthält die Referate, die auf der Tagung gehalten wurden. Erwartungsgemäß fielen die Urteile über die Ergebnisse von Berlin höchst unterschiedlich aus. Das gilt besonders für die Reform der einzelnen Politiken, jedoch auch für die finanzielle Dimension einschließlich des Aspekts der Lastverteilung zwischen den EU-Ländern sowie schließlich hinsichtlich der Frage, ob die Europäische Union mit der Agenda 2000 „erweiterungsfähig“ geworden ist.

Europa haben wir uns auf die Fahne geschrieben



Die Taschenbücher des Öffentlichen Lebens

2 x 1.500 Seiten: Namen, Daten und Fakten zu deutschen, europäischen sowie internationalen Institutionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Übersichtlich und kompakt, aktuell und zuverlässig recherchiert.

Ihr direkter Weg zu Kontakt und Information.



FESTLAND VERLAG

Postfach 200561 · 53135 Bonn · Tel. (0228) 362021 · Fax (0228) 351771

integration

Herausgeber

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER

Geschäftsführende Redaktion

Dr. Barbara LIPPERT (verantwortlich), Berlin; Sven ARNSWALD, M. A., Berlin;
Dr. Mathias JOPP, Berlin; Meike LEUBE, Redaktionsassistentin für den
Arbeitskreis Europäische Integration, 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 erstellt 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.

Verlag: EUROPA UNION VERLAG GMBH, Geschäftsführer: Gerhard Eickhorn.

Redaktionsanschrift: Institut für Europäische Politik, Bundesallee 22, D-10717 Berlin, e-mail: info@iep-berlin.de.
Verlagsanschrift: Bachstr. 32, D-53115 Bonn, Fax: (0228) 729 0013, e-mail: Service@eu-verlag.de; Vertrieb: Rainer Mertens, Rainer.Mertens@eu-verlag.de; Anzeigen: Ulrike Rothe, UlrikeRothe@eu-verlag.de.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement INTEGRATION (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 36,- DM, für Schüler, Studenten u. a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 27,- 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 Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermittlung in, aus und zwischen elektronischen Systemen (inklusive Internet).

Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden.

© INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
ISSN 0720-5120

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 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,
- die Mitwirkung in der Dachorganisation ECSA (European Community Studies Association)

Das Ausschußwesen der Europäischen Union

Der Europäische Binnenmarkt verstrickt die Europäische Gemeinschaft in die sogenannte Sozialregulierung bezüglich Sicherheits-, Gesundheits- und Umweltrisiken. Hierfür bedient sie sich zahlreicher Ausschüsse, in denen die Kommission, die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, wissenschaftliche Experten und Nicht-regierungsorganisationen zusammenwirken. Diese Form der netzwerkartigen Problembearbeitung wird an den Beispielen Lebensmittelsicherheit sowie technische Anforderungen an Maschinen und Bauprodukte empirisch untersucht und vergleichend analysiert.

Die der Kommission zugeordneten Ausschüsse werden dabei als eine voraussetzungsvolle und folgenreiche Institutionalisierung deliberativer Problemlösungen interpretiert.

Weitere Beiträge untersuchen, wie sich die Randbedingungen juristisch stabilisieren lassen, die den als »politische Verwaltung« gekennzeichneten Entscheidungsprozessen in den Ausschüssen ihre deliberative Qualität verleihen. Dazu gehören – auch unter Berücksichtigung von Erfahrungen aus dem BSE-Skandal – Regeln zur Unabhängigkeit und Pluralität von Expertengremien, zur Delegation von Entscheidungsbefugnissen, zur Transparenz der Verfahren und zur Publikation der Ergebnisse.



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden · Fax (07221) 2104-27

NOMOS
aktuell



*Christian Joerges/
Josef Falke (Hrsg.)*
Das Ausschußwesen der Europäischen Union
Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung
2000, 407 Seiten,
brosch., 98,- DM,
715,- öS, 89,- sFr,
ISBN 3-7890-6584-6
(Schriftenreihe des
Zentrums für Europäische
Rechtspolitik an der
Universität Bremen
(ZERP), Bd. 34)

<http://www.nomos.de>