20. Jg. / Januar '97

Z 7626 F

integration

1/97

Jahresregister 1996 in der Mitte des Heftes

Wilfried Loth
Vor 40 Jahren: Die Verhandlungen über die Römischen Verträge

Philip Lynch
Großbritannien in der Europäischen Union – konstitutionelle Fragen

Jürgen Neyer
Administrative Supranationalität in der Verwaltung des Binnenmarktes: Zur Legitimität der Komitologie

Arbeitskreis Europäische Integration

Deutschland in Europa – Jahreskolloquium

Die Europäische Union und Polen

Vorausschau Tagungen 1997

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

INHALT

Wilfried Loth
Vor 40 Jahren: Die Verhandlungen über die Römischen Verträge 1

Philip Lynch
Großbritannien in der Europäischen Union – konstitutionelle Fragen 13

Jürgen Neyer
Administrative Supranationalität in der Verwaltung des Binnenmarktes:
Zur Legitimität der Komitologie 24

Arbeitskreis Europäische Integration

Udo Diedrichs
Deutschland in Europa: Perzeptionen und Interessen 38

Dirk Gasse
Die Europäische Union und Polen 48

Die Tagungsplanung des AEI für 1997 52

Jahresregister „integration" 19. Jahrgang 1996

AUTOREN

Udo Diedrichs M.A.
Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln

Dirk Gasse, Rechtsassessor
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg

Prof. Dr. Wilfried Loth
Fachbereich Geschichte der Universität Gesamthochschule Essen

Dr. Philip Lynch
Centre for European Politics and Institutions, University of Leicester

Dr. Jürgen Neyer
Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen

Vor 40 Jahren: Die Verhandlungen über die Römischen Verträge

Wilfried Loth

40 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 lohnt sich ein Rückblick auf deren Entstehung. Die Europäische Union befindet sich einmal mehr in einer Phase komplexer Verhandlungen, von deren Ausgang es abhängen wird, ob sie ihren Aufgaben gerecht werden kann. Eine Analyse der Verhandlungen, die zur Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) geführt haben, kann da zumindest einige Hinweise geben, wie auch die gegenwärtige Regierungskonferenz zu einem erfolgreichen Abschluß geführt werden könnte.[1]

Ungeliebte Projekte

Entgegen einer verbreiteten Vorstellung wurde die Gründung von EWG und Euratom nämlich keineswegs von einer breiten Europa-Euphorie getragen. Die Vorschläge, mit denen Jean Monnet, der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak und (mit etwas anderer Zielsetzung) dessen niederländischer Kollege Johan Willem Beyen im Frühjahr 1955 die „relance européenne" nach dem Desaster der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) einleiteten, stießen vielmehr zunächst auf weit mehr Widerstand als auf Zustimmung. Angesichts der Fülle der Widerstände und des Ausmaßes an Gegensätzen war es lange Zeit mehr als fraglich, ob der Versuch, den Prozeß der europäischen Integration wieder zu beleben, zu einem produktiven Erfolg führen würde.

In Frankreich konnte sich so gut wie niemand für Beyens Vorschlag vom 4. April 1955 begeistern, eine „supranationale Gemeinschaft" zu bilden, die „über den Weg einer Zollunion bis zur Verwirklichung einer Wirtschaftsunion fortschreiten soll."[2] Unter dem Eindruck der dramatischen Verschlechterung der französischen Handelsbilanz seit 1952 fürchteten nicht nur Wirtschaftsverbände und Arbeitnehmerorganisationen einen Ausverkauf noch nicht wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige; auch die Planungsbürokratie hielt eine Marktintegration zum gegenwärtigen Zeitpunkt für zu früh. Louis Armands Idee eines europäischen Atompools, die Jean Monnet aufgegriffen hatte, fand zwar die Unterstützung des Planungskommissariats; und da dafür auch eine Mehrheit in der Nationalversammlung zu vermuten war, machte sich die Regierung Faure dieses Projekt zu eigen. Mit Blick auf die Bedenken der nationalen Atomenergie-Kommission (CEA) wurde aber in der ersten Stellungnahme der Regierung sogleich betont, daß die Atomwaffe selbstverständlich in nationaler Verantwortung bleiben sollte.[3]

Die deutsche Bundesregierung begeisterte sich weder für den Gemeinsamen Markt noch für die Atomgemeinschaft. Wirtschaftsminister Ludwig Erhard sah in einer Zollunion der Sechs ein dirigistisches Hindernis auf dem Weg zu einem weltweiten Freihandelssystem, das den Exportinteressen der deutschen Wirtschaft entsprach. Sonderminister Franz Josef Strauß (der dann im Oktober 1955 mit der Verantwortung für die Atomfrage betraut wurde) zog die Zusammenarbeit mit den technisch viel weiter fortgeschrittenen Briten und Amerikanern einem Unternehmen vor, das nach seiner Wahrnehmung offensichtlich in erster Linie Frankreich zugute kommen sollte. Bundeskanzler Adenauer war zwar brennend an einer Fort-

setzung der politischen Integration interessiert, um die in seiner Sicht noch viel zu ungewisse Bindung der Bundesrepublik an den Westen langfristig abzusichern. Er fürchtete jedoch, mit der Forcierung der wirtschaftlichen Integration diesem Ziel gerade nicht näher zu kommen - drohten doch die divergierenden Interessen Verhandlungen rasch zum Scheitern zu bringen und damit das Projekt der politischen Einigung weiter zu diskreditieren.[4]

Daß die rélance-Vorschläge angesichts der vielfältigen Widerstände nicht sogleich in der Versenkung verschwanden, läßt sich nur mit dem fortdauernden Interesse sowohl der französischen als auch der deutschen Regierungsspitze an einer Befestigung der politischen Integration erklären: Nur diese übergreifende politische Zielsetzung kann verständlich machen, wieso Ministerpräsident Edgar Faure am Rande der Atlantikratstagung vom 9. bis 11. Mai 1955 erklärte, daß der Gemeinsame Markt nicht an Frankreich scheitern werde; und nur sie kann auch verständlich machen, warum die Bundesregierung in ihrer Antwort auf das Benelux-Memorandum am 27. Mai die Idee eines Gemeinsamen Marktes der Sechs grundsätzlich akzeptierte.[5]

Die Widerstände in beiden Ländern waren damit aber noch lange nicht vom Tisch. Folglich steuerten die Verhandlungen in dem Expertenkomitee unter dem Vorsitz von Paul-Henri Spaak, das auf der Konferenz von Messina Anfang Juni 1955 eingesetzt worden war, bald in eine Sackgasse, aus der so schnell kein Ausweg zu finden war. Während die deutschen Sachverständigen auf einem verbindlichen Zeitplan zum vollständigen Abbau der Handelshemmnisse und der Entwicklung einer gemeinsamen Zoll- und Handelspolitik beharrten, insistierten die französischen Vertreter auf einer flexiblen Reaktion auf die konjunkturelle Entwicklung, Harmonisierung der Sozialkosten und einem gemeinsamen Investitionsfonds, der das Aufholen rückständiger Branchen und Regionen erleichterte. Selbst als die deutschen Vertreter der Idee einer Modernisierungsförderung grundsätzlich zustimmten, weigerte sich die französische Delegation, sich auf einen verbindlichen Fahrplan zur Herstellung des Gemeinsamen Marktes in drei Etappen zu je vier Jahren festzulegen. Umgekehrt zeigte die deutsche Delegation wenig Neigung, der vom französischen Delegationsleiter Félix Gaillard mit Nachdruck geforderten Atomgemeinschaft näherzutreten.[6]

Zu einem Durchbruch in den Verhandlungen des Spaak-Komitees kam es erst, nachdem Adenauer seine Minister am 19. Januar 1956 unter Hinweis auf seine Richtlinienkompetenz angewiesen hatte, die Verhandlungen nicht scheitern zu lassen, und der französische Staatspräsident René Coty am 31. Januar mit Guy Mollet einen Politiker zum Nachfolger Faures bestellt hatte, der ebenfalls dringend an einem Erfolg des Messina-Projekts interessiert war. Auf einer kurzfristig einberufenen Außenministerkonferenz der Sechs am 11./12. Februar 1956 in Brüssel konnte Spaak jetzt den deutschen Außenminister Heinrich von Brentano dazu bewegen, der Vorbereitung einer Empfehlung für die Atomgemeinschaft zuzustimmen, und gleichzeitig seinem französischen Kollegen Christian Pineau das Zugeständnis abringen, daß auch eine Empfehlung für den Gemeinsamen Markt vorbereitet würde.

Frankreich mußte allerdings in den abschließenden Verhandlungen des Spaak-Komitees einige Abstriche an seiner Atompool-Konzeption hinnehmen: Euratom, wie die neue Organisation auf Vorschlag von Armand heißen sollte, sollte nur über das Handelsmonopol für Kernbrennstoffe verfügen; die Forderung nach Übertragung der Eigentumsrechte wurde nicht in den Bericht aufgenommen. Die Forschung sollte nur zum geringeren Teil von der Gemein-

schaft selbst organisiert werden. Und auch bei der industriellen Nutzung der Forschungsergebnisse sollten Eigenbetriebe der Gemeinschaft nur eine untergeordnete Rolle spielen; statt eines Atomfonds, der den Aufbau industrieller Kapazitäten dirigierte, wurde nur die Unterstützung der öffentlichen und privaten Mittel aus dem allgemeinen Investitionsfonds des Gemeinsamen Marktes vorgesehen.[7]

Von Venedig nach Suez

Mit der Erstellung des Spaak-Berichts waren die beiden neuen Integrationsprojekte aber noch nicht über den Berg. Guy Mollet war wohl entschlossen, nicht nur die Atomgemeinschaft, sondern auch die Wirtschaftsgemeinschaft durchzusetzen, um die Bundesrepublik dauerhaft an den Westen zu binden und den Europäern zu mehr Eigenständigkeit gegenüber der amerikanischen Führungsmacht zu verhelfen. Er war aber nur Chef einer Minderheitsregierung, der mit Jacques Chaban-Delmas auch ein Vertreter der Gaullisten angehörte, und konnte sich einer parlamentarischen Mehrheit für den Gemeinsamen Markt ebensowenig sicher sein wie sein Vorgänger. Zusammen mit seinem Außenminister Christian Pineau und dem zum Staatssekretär für Europafragen berufenen Generalsekretär der Radikalen Partei, Maurice Faure, suchte er daher die Partnerregierungen dafür zu gewinnen, zunächst den Euratom-Vertrag zu verabschieden, um auf der Grundlage dieses Erfolgs einen Meinungsumschwung in der französischen Öffentlichkeit zugunsten des Gemeinsamen Marktes herbeiführen zu können.[8]

Die Verhandlungspartner zeigten für die Mobilisierungsstrategie der Regierung Mollet jedoch wenig Verständnis. Insbesondere die Bundesregierung war nur bereit, der Atomgemeinschaft zuzustimmen, wenn gleichzeitig auch der Gemeinsame Markt verwirklicht würde. Die Gegner der Atomgemeinschaft um Erhard und Strauß und die engagierten Verfechter der Wirtschaftsgemeinschaft um von der Groeben waren zusammen stark genug, um in der Kabinettssitzung vom 9. Mai 1956 ein Junktim zwischen beiden Projekten herzustellen. Adenauer kannte seine neuen französischen Kollegen zu wenig und war auch zu sehr von der Unterstützung der Junktimsforderung durch die deutsche Industrie irritiert, um dagegen von Anfang an die nötige Flexibilität in der Verhandlungsführung durchsetzen zu können. Wenn die Franzosen erst einmal die Atomgemeinschaft in der Tasche hätten, so fürchtete er, würden sie die Wirtschaftsgemeinschaft endgültig verwerfen, und dann waren in der Bundesrepublik noch größere Widerstände gegen die Messina-Initiative zu erwarten, als sie ohnehin schon zu spüren waren.[9]

Angesichts des deutschen Junktims stimmte Pineau auf der Außenministerkonferenz der Sechs in Venedig am 29./30. Mai 1956 schweren Herzens der Aufnahme von Vertragsverhandlungen nicht nur über die Atomgemeinschaft, sondern auch über die Wirtschaftsgemeinschaft zu. Er versuchte aber weiterhin, die Atomgemeinschaft vor der Wirtschaftsgemeinschaft zum Abschluß zu bringen, und nannte auch gleich drei Bedingungen, die seine Regierung für die Verabschiedung des Vertrags über den Gemeinsamen Markt stellte: Erstens sollten, worauf insbesondere der sozialistische Überseeminister Gaston Defferre gedrängt hatte, die Überseegebiete in den Gemeinsamen Markt eingeschlossen werden, um die Kosten für ihre Modernisierung zu teilen statt ihre Loslösung vom Mutterland auch noch durch die Errichtung einer Zollmauer zu forcieren. Zweitens sollten, darauf legte Mollets sozialistische Partei insgesamt größten Wert, die Sozialleistungen und Steuern in der Gemeinschaft bereits

bis zum Ablauf der ersten Integrationsphase weitgehend harmonisiert werden, um Wettbewerbsverzerrungen und eine Unterminierung der sozialstaatlichen Errungenschaften durch einen auf Förderung des Wettbewerbs angelegten Markt zu verhindern. Und drittens sollte der Übergang von der ersten zur zweiten Etappe der Integration nicht automatisch erfolgen; vielmehr sollten die Regierungen die Regelungen für die weiteren Etappen erst nach dem Ablauf der ersten Phase festlegen.[10]

Um sich den nötigen parlamentarischen Rückhalt für das Unternehmen zu verschaffen, organisierte die Regierung Mollet Anfang Juli 1956 eine Parlamentsdebatte über das Projekt der Atomgemeinschaft. Dabei präzisierte sie, daß Frankreich sich die Option auf die Entwicklung eigener Kernwaffen ausdrücklich offenhielt; den Kernwaffengegnern und den Deutschen, die die französische Sonderstellung nicht auch noch mit ihren Ressourcen fördern wollten, wurde lediglich ein (ziemlich theoretisches) Moratorium von vier oder fünf Jahren zugestanden, in denen es keine französischen Atomwaffentests geben sollte. Außerdem bestand sie darauf, daß Frankreich bei der Internationalen Atombehörde selbst und nicht etwa durch die Atomgemeinschaft vertreten sein sollte, und es, anders als der Spaak-Bericht vorsah, keine gemeinsamen Organe von Atomgemeinschaft und Montanunion geben dürfe. Mit diesen Zugeständnissen an die Verfechter einer „nationalen" Unabhängigkeitspolitik und einer betont technischen Präsentation des Atomgemeinschafts-Projekts sicherte sie sich eine breite Mehrheit (332 gegen 181 Stimmen) für die Fortführung der Verhandlungen über die Atomgemeinschaft. Mit diesem Erfolg im Rücken drängte sie dann in den Vertragsverhandlungen, die – wiederum unter dem Vorsitz von Spaak – am 26. Juni im Schloß Val-Duchesse bei Brüssel begonnen hatten, auf einen raschen Abschluß beider Verträge zu den französischen Bedingungen.[11]

Die deutschen Marktwirtschaftler fanden die Forderung nach einer Harmonisierung der Arbeitskosten freilich geradezu absurd; und generell bestand in der Bundesrepublik auch wenig Neigung, Frankreich eine Sonderrolle als militärische Atommacht und Kolonialmacht einzuräumen. Erhard richtete seine Hoffnungen auf den Vorschlag einer Freihandelszone der OEEC-Länder, den der OEEC-Generalsekretär René Sergent nach entsprechenden Diskussionen in der britischen Regierung auf dem Ministerratstreffen der OEEC vom 17. bis 19. Juli 1956 in Paris vorlegte.[12] Entsprechend bestärkte er die deutsche Delegation in Val-Duchesse in ihrer Zurückhaltung. Mehr als ein Austausch der unterschiedlichen Standpunkte war folglich nicht zu erreichen; und so beschlossen die Delegationsleiter am 24. Juli, zunächst einmal eine Sommerpause einzulegen.

Nach der Wiederaufnahme der Gespräche am 6. September modifizierte die französische Regierung ihre Position ein wenig: Sie bestand jetzt nicht mehr darauf, den Fortgang der Marktintegration nach dem Ablauf der ersten Phase offen zu lassen, sondern hielt nur noch fest, daß der Übergang zur zweiten Phase erst erfolgen sollte, wenn die Regierungen übereinstimmend festgestellt hatten, daß die Ziele der ersten Phase erreicht waren. Dafür verlangte sie aber, das System der Ausfuhrbeihilfen und Einfuhrabgaben beibehalten zu dürfen, bis das französische Zahlungsbilanzdefizit ausgeglichen war, und bei erneuten Zahlungsschwierigkeiten zu entsprechenden Schutzmaßnahmen zurückkehren zu können. Außerdem wollte sie sich das Recht vorbehalten, das Inkrafttreten des Vertrages über den Gemeinsamen Markt überhaupt verschieben zu können, falls der Algerienkrieg weiterhin so exorbitante Kosten verursachen sollte wie im Augenblick.

Das war für die deutsche Seite eher akzeptabel. In internen Papieren wurden Importsteuern und Exportprämien als durchaus „nicht unberechtigt" und auch „erträglich" angesehen.[13] In der Frage der Sozialleistungen und der Einbeziehung der Überseegebiete blieben die Gegensätze jedoch unüberbrückbar. Mollet faßte daher wieder eine zeitliche Trennung der beiden Vertragswerke ins Auge; und Jean Monnet, der sich von der Atomgemeinschaft ohnehin einen viel größeren Mobilisierungsschub versprach, drängte Adenauer, die Fertigstellung des Euratom-Vertrags vorzuziehen. Dieser stimmte zunächst zu, ließ sich dann aber von Franz Etzel und Walter Hallstein überreden, an dem Junktim festzuhalten.[14]

So steuerten die Vertragsverhandlungen im Oktober 1956 ebenso in eine Sackgasse wie ein knappes Jahr zuvor die Verhandlungen des Spaak-Komitees. Auf einem erneuten Außenministertreffen, das für den 20./21. Oktober nach Paris einberufen wurde, kam es wohl zu einer Annäherung in der Frage der Übergangsbestimmungen. Die Fünf gestanden Frankreich grundsätzlich die Möglichkeit zu, bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten besondere Schutzmaßnahmen zu ergreifen; dafür konzedierte Pineau nach Rücksprache mit Mollet, daß nach Ablauf von sechs Jahren eine qualifizierte Mehrheit genügen sollte, um den Übergang zur zweiten Integrationsphase zu beschließen. Als sich die deutsche Delegation, zu der auch Erhard und Strauß gehörten, aber strikt weigerte, der Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit von 48 auf 40 Stunden im Laufe der ersten Vertragsphase zuzustimmen, zog Pineau sein Zugeständnis in der Übergangsfrage wieder zurück und erklärte nach einer weiteren ergebnislosen Verhandlungsrunde die Konferenz für gescheitert.[15]

Dieser Rückschlag war für das Unternehmen umso gefährlicher, als sich die britische Regierung unterdessen am 3. Oktober 1956 den Vorschlag einer Freihandelszone offiziell zu eigen gemacht hatte, wenn auch unter Aussparung der landwirtschaftlichen Produkte, für die weiter das Commonwealth-Präferenzsystem gelten sollte. Erhard, der mit seinem demonstrativ vorgetragenen liberalen Credo nicht wenig zum Scheitern der Pariser Konferenz beigetragen hatte, nutzte die Situation zu der Forderung, die Verhandlungen in Brüssel abzubrechen und stattdessen zunächst einmal mit den Briten über die, wie er meinte, „seit Jahren entscheidende politische und wirtschaftliche Initiative zur Integration Europas" zu sprechen. Auf diese Weise hoffte er die Gefahr einer protektionistischen und dirigistischen Zollunion der Sechs endgültig beseitigen zu können und gleichzeitig einer allgemeinen Handelsliberalisierung ein wesentliches Stück näher zu kommen. Er wußte dabei die Industrie- und Handelskammern und weite Kreise der exportorientierten chemischen und verarbeitenden deutschen Industrie auf seiner Seite, die ebenfalls große Hoffnungen in die britische Initiative setzten. Paul-Henri Spaak und manche andere Befürworter des Messina-Projekts sahen damit sein Scheitern fast schon als besiegelt an.

Der Durchbruch zum Gemeinsamen Markt

Gerettet wurden die beiden Integrationsprojekte einmal mehr durch das übergreifende Interesse an einer politischen Integration, genauer gesagt: dadurch, daß in diesem Moment sowohl in Frankreich als auch in der Bundesrepublik Politiker an der Spitze der Regierungsverantwortung standen, die die Vertiefung der Integration aus allgemeinpolitischen Gründen als dringende Notwendigkeit empfanden. Adenauer wollte nicht nur keinen Rückschlag bei dem Bemühen um weitere Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Gemeinschaft zulassen; er glaubte die Wirtschaftsgemeinschaft jetzt auch zustande bringen zu müssen, um

die sicherheitspolitische Gemeinschaft zu fördern. Der Radford-Plan zur Reduzierung der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa hatte ihm im Sommer 1956 die Gefahr einer amerikanisch-sowjetischen Verständigung auf Kosten der Europäer vor Augen geführt. Dagegen suchte er nun verstärkt die sicherheitspolitische Zusammenarbeit des westlichen Europas. Erste Absprachen zur Aktivierung der Westeuropäischen Union, die er mit Mollet bei dessen Bonn-Besuch am 26. September getroffen hatte, sollten nicht durch ein Scheitern der Brüsseler Verhandlungen wieder in Frage gestellt werden.

Erhards volkswirtschaftliche Argumentation stieß daher bei Adenauer wiederum auf taube Ohren. Stattdessen folgte er am 3. November dem Rat Hallsteins, in bilateralen deutsch-französischen Gesprächen nach einen Ausweg aus der Verhandlungskrise zu suchen, und kündigte an, zu diesem Zweck selbst nach Paris zu fahren, um mit Mollet zu sprechen. Er hielt auch an seinen Reiseplänen fest, als die Regierung Mollet zwei Tage später wegen des militärischen Angriffs auf Ägypten unter heftigen Beschuß geriet, den sie an der Seite Großbritanniens unternahm, um die Rücknahme der Nationalisierung des Suez-Kanals durch Nasser zu erzwingen. Die Distanzierung von der amerikanischen Führungsmacht, die sich aus dieser Geste ergab, war ihm im Augenblick durchaus recht; und noch mehr setzte er auf den Sympathiegewinn in der französischen Öffentlichkeit, der von einem Akt demonstrativer Solidarität in einer kritischen Situation zu erwarten war.

Mollet seinerseits machte in den Verhandlungen vom 6. November 1956 das entscheidende Zugeständnis: Nachdem er seine Beamten angewiesen hatte, daß in der strittigen Harmonisierungsfrage unter allen Umständen ein Kompromiß gefunden werden müsse, akzeptierte er die von den Expertengruppen unter Robert Marjolin und Karl Carstens ausgehandelte Formel, die aus der Verpflichtung zur Anpassung der Sozialleistungen nach oben eine vage Absichtserklärung machte. Die nationale Gesetzgebung sollte wohl darauf hinwirken; spätestens nach sechs Jahren konnte aber mit qualifizierter Mehrheit der Übergang zur zweiten Phase der Integration auch dann beschlossen werden, wenn die Harmonisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen noch nicht erreicht war. Die Kommission konnte in diesem Fall Schutzklauseln für die benachteiligten Industrien erlassen, sie mußte es aber nicht. Einfuhrabgaben und Ausfuhrbeihilfen sollten grundsätzlich möglich sein, doch sollten sie allmählich abgebaut werden und darüber der Gemeinschaft jährlich Rechenschaft abgelegt werden.[17]

Das war, durch die zeitliche Verzögerung und die Bereitstellung von Ausgleichsinstrumentarien nur noch wenig abgemildert, der Sprung der französischen Volkswirtschaft in das kalte Wasser der Konkurrenz des Gemeinsamen Marktes. Mollet wagte ihn, weil ihm die Nationalisierung des Suez-Kanals und die Intervention der Supermächte gegen die britisch-französische Suez-Expedition die Dringlichkeit einer europäischen Atomindustrie vor Augen führten und diese, wie die Verhandlungen gezeigt hatten, nun einmal nicht ohne ein gleichzeitiges und unwiderrufliches Ja zum Gemeinsamen Markt zu haben war. Als guter Taktiker sah er zudem, daß die Demütigung in der Suez-Frage in Verbindung mit dem offenkundigen Abrücken Adenauers von der amerikanischen Führungsmacht Gelegenheit bot, die Hoffnungen auf ein „unabhängiges" Europa zu reaktivieren und damit den protektionistischen Widerstand gegen den Gemeinsamen Markt aufzuweichen.

Im Kabinett, das vom solidarischen Verhalten des Bundeskanzlers während der Suez-Krise sehr beeindruckt war, setzte Mollet jetzt den Beschluß durch, den Abschluß des Vertrags über die Wirtschaftsgemeinschaft so schnell wie möglich herbeizuführen und sich zu diesem

Zweck auch in anderen strittigen Fragen mit der Festlegung „ziemlich allgemeiner Prinzipien" zufriedenzugeben, die dann von der „supranationalen Autorität" der Gemeinschaft präzisiert werden sollten.[18] Gleichzeitig begann er, das Parlament und die Öffentlichkeit systematisch auf die Notwendigkeit beider Verträge vorzubereiten, indem er sie als Mittel präsentierte, künftig solchen Demütigungen entgehen zu können, wie sie Frankreich durch Nassers Enteignungsmanöver ebenso wie durch die Intervention der Supermächte in der Suez-Krise hinnehmen mußte. Angesichts der quälenden Abhängigkeit vom arabischen Erdöl und der offenkundigen Distanzierung Adenauers von der amerikanischen Führungsmacht erschien „Europa" zum ersten Mal seit der Zuspitzung der EVG-Krise wieder als Hort der Unabhängigkeit: Dieser Eindruck wurde durch Mollets Propagandaoffensive verstärkt. Die CEA sah Euratom nun als ganz unerläßlich zur Erlangung der energiewirtschaftlichen und militärischen Unabhängigkeit an; und im Zentralverband der Französischen Arbeitgeberverbände (CNPF) rückten diejenigen Kräfte nach vorn, die auf Expansion in den zukünftigen Markt der Sechs setzten.[19]

Kompromisse und Anpassung

Nachdem der Durchbruch im Grundsätzlichen gelungen war, ließen sich im Detail eine Reihe von Kompromissen aushandeln. Dabei kam den Verhandlungen zugute, daß sich Faure und Hallstein im Laufe der Verhandlungen über die Luxemburger Verträge zur Regelung der Saar-Frage, die nach Überwindung einer Reihe schwieriger Detailprobleme am 27. Oktober 1956 erfolgreich abgeschlossen worden waren, angefreundet hatten und der Verhandlungsspielraum der französischen Delegation jetzt zusehends größer wurde. In Brüssel entwickelte sich ein geradezu herzliches Verhandlungsklima, das es erlaubte, einen erheblichen Teil der verbliebenen Differenzen mit viel Verständnis für die innenpolitischen Schwierigkeiten der Partner und einiger Kreativität Schritt für Schritt aus dem Weg zu räumen.[20] Manche Gegensätze wurden aber auch einfach vertagt.

Hinsichtlich des Außenzolls trafen sich das deutsche Interesse an möglichst ungehindertem Zugang zum Weltmarkt und die französischen Protektionsbedürfnisse sozusagen in der Mitte, indem eine Berechnung des Außentarifs nach dem arithmetischen Mittel der Außentarife der vier zu vereinigenden Zollgebiete nach dem Stand des letzten Monats vereinbart wurde. Allerdings wurde dieses Prinzip durch eine Fülle von Sonderregelungen für bestimmte Waren verwässert, vor allem für anorganische und organische Stoffe und Kunststoffe.[21]

In der Währungsfrage blieb es angesichts der außerordentlich divergierenden Interessen bei einem vorsichtigen Moderieren: Die französische Seite lehnte mit Blick auf ihre notorischen Währungsschwierigkeiten die Vereinbarung fester Wechselkurse ebenso ab wie sich die deutsche Seite aus Angst vor einem Faß ohne Boden weigerte, bei Zahlungsbilanzdefiziten bedingungslos Unterstützung zu gewähren oder bereits für die Übergangszeit bis zur Vollendung des Gemeinsamen Marktes eine Konvertibilität der Währungen zuzugestehen.[22] Neben Appellen an die wechselseitige Solidarität wurde in den EWG-Vertrag lediglich die Verpflichtung hineingeschrieben, die Festlegung von Bedingungen und Einzelheiten nationaler Schutzmaßnahmen bei einseitigen Wechselkursänderungen und Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Kommission zu überlassen.

In der Frage der Einbeziehung der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt standen sich auf beiden Seiten unterschiedliche Interessen gegenüber: Französische Großproduzenten

Handelstag begrüßte das Vertragswerk mit dem Argument, daß ungeachtet aller wirtschaftlichen Bedenken „die politische Vernunft den Gemeinsamen Markt erfordert"; und der Bundesverband der deutschen Industrie wies seine Mitglieder im Jahresbericht 1956/57 darauf hin, daß das Vertragswerk im Unterschied zur EGKS noch viele Gestaltungsmöglichkeiten offen ließ: „Viel wird daher von der praktischen Handhabung des Vertrags in Zukunft abhängen."[31]

Adenauer vermied es zudem bewußt, in der Bundesrepublik eine öffentliche Debatte über das Vertragsprojekt zu entfachen, die der permanenten öffentlichen Diskussion in Frankreich vergleichbar war. Damit ließen sich die Differenzen im Kabinett herunterspielen und die Resonanz auf die kritischen Stimmen in engen Grenzen halten. Da die SPD-Opposition in einer Zustimmung zu den Römischen Verträgen eine Gelegenheit sah, nach den deutschlandpolitisch bestimmten Voten gegen EGKS und EVG endlich Verantwortlichkeit und Regierungsfähigkeit zu demonstrieren, und der Deutsche Gewerkschaftsbund eben jene Form sozial abgesicherter Marktintegration verlangte, die der EWG-Vertrag aufgrund des französischen Insistierens vorsah, bereitete die Ratifizierung des Vertragswerks folglich auch in der Bundesrepublik keine Schwierigkeiten; es löste allerdings auch keine Begeisterungsstürme aus.[32]

Der zweite Friedensschluß

Es wäre jedoch verfehlt, die breiten Mehrheiten für die Römischen Verträge in Frankreich wie in der Bundesrepublik Deutschland nur dem geschickten Verhandlungs- und Öffentlichkeitsmanagement Mollets und Adenauers zuzuschreiben. Die Überzeugungsarbeit beider Regierungschefs konnte letztlich nur erfolgreich sein, weil der Vertragskomplex nicht nur in den Details, sondern auch im Grundsätzlichen einen ausgewogenen Kompromiß zwischen französischen und deutschen Interessen enthielt: Die weltmarktorientierte Bundesrepublik band sich an die Sechsergemeinschaft mit einem Instrumentarium planerischer und kontraktueller Modernisierungsförderung; dafür wagte Frankreich den Sprung in einen Gemeinsamen Markt, dessen protektionistische Dimension mit Ausnahme der Landwirtschaft mit der Zeit immer mehr an Bedeutung zu verlieren drohte. Ermöglicht wurde dieser Kompromiß durch das gemeinsame Interesse an Bindung und Selbstbindung der Deutschen und an stärkerer Selbstbehauptung gegenüber der amerikanischen Führungsmacht. Insofern ist es nicht übertrieben, die Römischen Verträge als den nach der Montanunion zweiten Akt des deutsch-französischen Friedensschlusses zu bezeichnen. Problematisch war nur, daß die letztlich verbindende politische Finalität des Vertragswerk wenig thematisiert wurde und sich folglich die divergierenden wirtschaftlichen Interessen immer wieder bemerkbar machen konnten. Zu Recht schrieb der Deutsche Bauernverband in seinem Jahresbericht 1957: „Der Vertrag trägt im Ganzen den Stempel politischer Zielsetzung und läßt somit sehr weite Auslegungen, viele Ausnahmen und Ausgleichsmöglichkeiten zu."[33]

Anmerkungen

1. Die folgende Skizze basiert auf einer umfassenderen Studie, die ich auf einer Konferenz des Deutschen Historischen Instituts in Paris vorgestellt habe: Wilfried Loth, Deutsche und französische Interessen auf dem Weg zu EWG und Euratom, in: Andreas Wilkens (Hrsg.), Deutsch-französische Wirtschaftsbeziehungen 1945–1960, Sigmaringen 1997.

2. Vgl. zu Beyens Vorschlag Anjo G. Harryvan und Albert E. Kersten, The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954–1995, in: Enrico Serra (Hrsg.), Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma, Milano 1989, S. 125–157.

3. Vgl. Pierre Guillen, La France et la négociation du traité d'Euratom, in: Relations internationales (44) 1985, S. 391–412; ders., La France et la négociation du traité d'Euratom, in: Michel Dumoulin/Pierre Guillen/Maurice Vaisse (Hrsg.), L'Énergie nucléaire en Europe. Des origines à Euratom, Bern usw. 1993, S. 111–129.

4. Vgl. Wilfried Loth, Deutsche Europakonzeptionen in der Gründungsphase der EWG, in: Enrico Serra a.a.O., S. 585–602.

5. Text des Benelux-Memorandums sowie der italienischen und deutschen Antwortnoten in: L'Année politique 1955, S. 714–718; zur französischen Reaktion Edgar Faure, Mémoires II, Paris 1984, S. 211; zur Entstehung des deutschen Memorandums Hanns Jürgen Küsters, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 112–119.

6. Vgl. die – allerdings unvollständigen – Verhandlungsberichte bei Hanns Jürgen Küsters, a.a.O., S. 135–218 u. 232–251, und Michel Dumoulin, Les travaux du Comité Spaak (julliet 1995 – avril 1956), in: Enrico Serra, a.a.O., S. 195–210; dazu die Zeugnisse von Hans von der Groeben und Baron Snoy, ebenda, S. 294 –300, sowie die Materialien zum EWG-Vertag im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes (PA Bonn), Büro Staatssekretär (Büro StS), Bd. 350.

7. Zu diesem Verhandlungsstrang Peter Weilemann, Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955–1957, Baden-Baden 1983, S. 31 –47 u. 76–86. Text des Berichts des Spaak-Komitees vom 20. April 1956 auszugsweise in: Walter Lipgens (Hrsg.), 45 Jahre Ringen um die europäische Verfassung. Dokumente 1939 –1984, Bonn 1986, S. 390–395.

8. Vgl. Pierre Guillen, L'Europe remède à l'impuissance française? Le gouvernement Guy Mollet et la négociation des traités de Rome (1955–1957), in: Revue d'histoire diplomatique 102 (1988), S. 319–335; ders., La France et la négociation des traités de Rome: L'Euratom, in: Enricco Serra, a.a.O., S. 513–524; dazu die Zeugnisse von Christian Pineau und Maurice Faure, ebenda, S. 281–290.

9. Vgl. zur Kabinettsentscheidung Hanns Jürgen Küsters, a.a.O., S. 256–260; zu den innenpolitischen Widerständen Wilfried Loth, Deutsche Europakonzeptionen, a.a.O., S. 591-595.

10. Text des französischen Memorandums auszugsweise bei Robert Marjolin, Le travail d'une vie. Mémoires 1911–1986, Paris 1986, S. 283–286.

11. Vgl. Hanns Jürgen Küsters, a.a.O., S. 294–298, und Peter Weilemann, a.a.O., S. 103– 109.

12. Zur Entstehung dieses Vorschlags vgl. Hanns Jürgen Küsters, a.a.O., S. 280ff.

13. PA Bonn, Büro StS, Bd. 156, internes Papier o.D. (wahrscheinlich unmittelbar nach Faures Erklärung vom 19. September), ähnlich eine Stellungnahme zum Schreiben des Herrn Bundesministers für Arbeit vom 27. September 1956, ibid.

14. Hanns Jürgen Küsters, a.a.O., S. 310f.

15. Hierzu und zum folgenden ebenda, S. 313–320 sowie das Zeugnis von Karl Carstens, Das Eingreifen Adenauers in die Europa-Verhandlungen im November 1956, in: Dieter Blumenwitz u.a. (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit. Bd. 1: Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, S. 591–602.

16. Vgl. Wilfried Loth, Deutsche Europakonzeptionen, a.a.O., S. 595; das Zitat aus Erhards Erklärung vor dem OEEC-Ministerrat am 12. Februar 1957, in: Europa-Archiv 12 (1957), S. 9651.

17. PA Bonn, Büro StS. Bd. 155, Vorschlag vom 9.11.1956; vgl. Karl Carstens, a.a.O., S. 599f.; Hanns Jürgen Küsters, a.a.O., S. 327–300; Pierre Guillen, L'Europe remède, a.a.O., S. 331.

18. So die Mitteilung Marjolins in einer Sitzung des interministeriellen Komitees zur Vorbereitung des Gemeinsamen Marktes, zit. nach Pierre Guillen, L'Europe remède, a.a.O., S. 332.

19. Vgl.Pierre Guillen, La France et la négociation, a.a.O., S. 115f.; ders., Frankreich und der europäische Wiederaufschwung, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 28 (1980), S. 1– 19, hier S. 16–18.

20. Vgl. die Zeugnisse von Faure und Uri in Enrico Serra, a.a.O., S. 288f. und 307f. sowie von von der Groeben in Hanns Jürgen Küsters, a.a.O., S. 335.

21. Vgl. Hanns Jürgen Küsters, a.a.O. S. 342–344.

22. PA Bonn, Büro StS, Bd. 156, Synopse vom 7.11.1956.

23. EWG-Vertrag, Artikel 108.

24. Einzelheiten aus den Verhandlungspapieren bei Hanns Jürgen Küsters, a.a.O., S. 347–359.

25. Die Darstellung bei Peter Weilemann, a.a.O., S. 122–143 u. 171–179 ist ziemlich unübersichtlich. Wichtige Ergänzungen bei Richard T. Griffith und Wendy Asbeek Brusse, The Dutch Cabinet and the Rome Treaties, in: Enrico Serra, a.a.O., S. 461–493, hier S. 482–491, und Pierre Guillen, La France et la négociation, a.a.O., S. 523f.

26. PA Bonn, Büro StS, Bd. 156, Deklaration der französischen Regierung vom 16.11.1956.

27. PA Bonn, Büro StS, Bd. 156, Aide Mémoire vom 23.11.1956.

28. PA Bonn, Büro StS, Bd. 157, Zusammenfassung der Beschlüsse vom 20.2.1957.

29. Vgl. Jean Monnet, Erinnerungen eines Europäers, München/Wien 1978, S. 513–539.

30. So Hermann-Josef Abs, Monetäre Probleme des Gemeinsamen Marktes, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 10 (1957), S. 250f.

31. Volltagung des DIHT in Berlin 10.4.1957, DIHT-Schriftenreihe Heft 47, S. 15. Vgl. allgemein Karl-Heinz Neunreither, Wirtschaftsverbände im Prozeß der europäischen Integration, in: Carl. J. Friedrich (Hrsg.), Politische Dimension der europäischen Gemeinschaftsbildung, Köln/Opladen 1968, S. 358–445.

32. Vgl. Wilfried Loth, Deutsche Europakonzeptionen, a.a.O., S. 597–601.

33. Bericht über die Tätigkeit des Deutschen Bauernverbandes für 1956/57, Bonn 1957, S. 8.

Großbritannien in der Europäischen Union – konstitutionelle Fragen

Philip Lynch

Politische Entscheidungsträger in Großbritannien neigten bisher dazu, die politischen Konsequenzen der EG-Mitgliedschaft herunterzuspielen, indem sie diese als Mittel darstellten, die Wirtschaft des Landes und seine Rolle in der Welt zu verändern, ohne eine grundlegende Modernisierung des Staates notwendig zu machen. Obwohl die Labour Party in der Opposition und Hinterbänkler in beiden Parteien die EG-Mitgliedschaft wegen ihrer Auswirkungen auf die Verfassung ablehnten, hielten mehrere aufeinanderfolgende Regierungen daran fest, daß die Integration den Kerngehalt nationaler Souveränität nicht beeinträchtigen würde, und stellten Entwicklungen in der Gemeinschaft als Maßnahmen von geringer Tragweite dar, die keine Neuordnung des politischen Systems erforderlich machten.

Allerdings weisen in den neunziger Jahren zahlreiche Bereiche staatlicher Politik eine europäische Dimension auf und beziehen eine Reihe innenpolitischer Akteure und Institutionen in den Prozeß der Gestaltung und Umsetzung der Europapolitik ein. Zudem sind die Themen ‚Verfassungsreform' und ‚Europa' zu Schlüsselelementen einer Auseinandersetzung geworden zwischen der Konservativen Partei, die wegen wahrgenommener Bedrohungen nationaler Souveränität – zum teil aufgrund wachsenden innerparteilichen Drucks der Europskeptiker – und einer ‚neuen' Labour Party, die eine positive Einstellung zu Europa und eine neue Verfassungsregelung verspricht.

Obwohl sie gelegentlich als etabliertes und als verbindlich anerkanntes Regelwerk dargestellt wird, avanciert die Verfassung immer wieder zu einem umstrittenen Thema in der politischen Arena.[1] Die Frage der Verfassungsreform hat sich in den letzten zehn Jahren auf die Tagesordnung gedrängt, als deutlich wurde, daß es dem Westminster Modell mißlang, eine ausgewogene und verantwortliche Regierung hervorzubringen. Sorgen wegen der Konzentration politischer Macht im Zentrum, die Schwächung intermediärer Einrichtungen, der wenig transparente Stil britischer Regierungen, Bedrohungen bürgerlicher Freiheiten und die sich verändernde Rolle des Staates haben diese Verfassungsdebatte angeheizt. Euro-Enthusiasten wie Euro-Skeptiker haben zudem erkannt, daß Entwicklungen in der Europäischen Union bedeutende verfassungsrechtliche Konsequenzen haben.

Dieser Artikel untersucht kurz einige der wesentlichen Züge des politischen Systems, welche die britische Politik in Europa beeinflussen, und stellt umgekehrt in Rechnung, inwieweit Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union sich auf die britische Politik und die Verfassung ausgewirkt haben. Behandelt und in Beziehung zur Europäischen Union diskutiert werden dabei die Doktrin der Parlamentssouveränität, die Konzentration der politischen Macht im Zentrum, die Schwäche der subnationalen Regierungsebene sowie das durch Konflikt geprägte Zweiparteiensystem.[2]

Die Themen „Europa" und „Verfassungsfragen" werden im politischen Diskurs Großbritanniens oft durch das Konzept der Parlamentssouveränität, einem Eckstein der ungeschriebenen Verfassung, in Beziehung zueinander gesetzt. Die Präferenz eines Europas der Nationalstaaten spiegelt die wirkliche und symbolische Bedeutung dieser Doktrin wie auch der

britischen Verfassungsstabilität wider. In Diceys Definition der Parlamentssouveränität besitzt das Parlament „das Recht, jedwedes Gesetz zu erlassen oder aufzuheben, und weiterhin wird keiner Person oder Einrichtung durch das Law of England das Recht zugebilligt, sich über die Gesetzgebung hinwegzusetzen oder sie zu mißachten".[3] Die Doktrin der Parlamentssouveränität besagt auch, daß kein Parlament seine Nachfolger binden kann, so daß theoretisch die gesamte Gesetzgebung widerrufen werden kann. In einer Reihe von Fällen haben Gerichte jüngst entschieden, daß Minister in Überschreitung ihrer gesetzlich übertragenen Kompetenzen gehandelt haben, allerdings stellt diese Art der Normenkontrolle nicht die Gesetzgebungshoheit des Parlamentes in Frage.[4]

Die Kluft zwischen Verfassungstheorie und politischer Wirklichkeit ist beträchtlich angesichts der Tatsache, daß die effektive Ausübung souveräner Macht der Exekutive obliegt, welche als dominanter Akteur im Gesetzgebungsprozeß fungiert. Die EG-Mitgliedschaft hat zu einer weiteren Erosion der politischen Entscheidungs- und Einflußmöglichkeiten des Parlamentes geführt. Dennoch ist das Unterhaus der bevorzugte Ort, an dem Kontroversen über die Politik in der Europäischen Union öffentlich ausgetragen werden, und die Kontrolle von EU-Angelegenheiten durch die Ausschüsse in beiden Häusern genießt hohes Ansehen.[5]

Unmittelbare Wirkung und Vorrang des Gemeinschaftsrechts stellen die Gesetzgebungshoheit des Parlaments in Frage. Deutlich wurde dies im Factortame-Urteil, das den 1988 erlassenen Merchant Shipping Act zu Fall brachte. Dieses Gesetz untersagte, daß nichtbritische Staatsbürger Boote als britische registrierten, um von den britischen Fischereiquoten zu profitieren. Einige spanische Fischer fochten das Gesetz auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts an und beantragten vorläufigen Rechtsschutz. Das House of Lords verwies den Fall zur Vorabentscheidung an den Europäischen Gerichtshof (EuGH); 1990 entschied dieser, daß das Gesetz außer Kraft gesetzt und dem Klageantrag entsprochen werden müsse. Die ‚Außerkraftsetzung' eines Gesetzes des Parlamentes rief zwar eine Kontroverse hervor, Lord Bridge stellte allerdings fest, daß der Fall eher eine erneute Bestätigung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts darstelle denn einen neuerlichen Angriff auf die Parlamentssouveränität.[6] Die Beitrittsakte zu den Europäischen Gemeinschaften von 1972 verlieh gegenwärtigem und künftigem Gemeinschaftsrecht Gesetzeskraft und trotz einer fehlenden ausdrücklichen Feststellung über den Vorrang des Gemeinschaftsrechts verneinte die Akte die rechtliche Wirksamkeit von nationaler Gesetzgebung, welche im Widerspruch zu diesem stehe.

Grundsätzlich haben sich britische Gerichte erfolgreich den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts angepaßt, obwohl die Möglichkeit von Verfassungskonflikten durchaus noch vorhanden ist. In einer allgemein anerkannten Auslegung vertrat Lord Denning 1979 die Meinung, daß eine bewußte Zurückweisung von Gemeinschaftsrecht durch das Parlament anders behandelt werden müsse als eine unbeabsichtigte Unvereinbarkeit. In einem solchen Fall „wäre es die Pflicht unserer Gerichte, dem Gesetzesakt des Parlaments Folge zu leisten"[7], während unter allen anderen Umständen dem Gemeinschaftsrecht Vorrang eingeräumt werden müsse. Ein künftiges Parlament könnte als letztes Mittel die Beitrittsakte zu den Europäischen Gemeinschaften widerrufen – die parlamentarische Souveränität ist nicht aufgehoben, sondern hängt vielmehr vom politischen Willen ab, ihr letztlich Ausdruck zu verleihen.

Die Regierung Major stand dem Wirken des EuGH ablehnend gegenüber, insbesondere in der Sozialpolitik. Nach einer Reihe von Urteilen gegen Großbritannien – über Fischereiquoten, Rechte für Teilzeit-Arbeitnehmer, das Gesetz über Altersversorgung und die Arbeitszeitrichtlinie – verlangte die Regierung Einschränkungen der Kompetenzen des EuGH – einschließlich Begrenzungen für die rückwirkende Geltung von EuGH-Urteilen und für Entschädigungen, die ein Staat zahlen muß – sowie eine schnelle Änderung von Rechtsakten, die durch den Gerichtshof anders ausgelegt werden, als dies den ursprünglichen Absichten des Rates entsprach.[8]

Großbritanniens „halbe" Abkehr

Trotz der Erosion der de jure Souveränität bleibt diese eine wirkungsvolle rhethorische Formel, insbesondere wenn sie im Sinne von nationaler Identität und Selbstregierung genutzt wird. Die Rede von der Parlamentssouveränität verschleiert die beherrschende Position der Exekutive und die Entschlossenheit der konservativen Regierung, ihre Handlungsfreiheit zu bewahren. Die schwach ausgeprägte Gewaltenteilung, ein Wahlsystem, das tendenziell eine Ein-Parteien-Mehrheitsregierung hervorbringt, die Dominanz der Exekutive innerhalb des Unterhauses und die Gesetzgebungshoheit des Parlamentes verleihen den britischen Regierungen einen erheblichen Gestaltungsspielraum, um ihr Gesetzgebungsprogramm durchzusetzen.

Staatsorientierte Ansätze machen geltend, daß die Entscheidungsfindung innerhalb der Europäischen Union politischen Einfluß so umverteilt, daß die Exekutive gestärkt wird, indem diese von innenpolitischen Zwängen befreit wird.[9] Auf Großbritannien angewandt stellt sich die These von der erweiterten Handlungsautonomie der Regierung als probematisch dar, und Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union seit 1985 haben oft ihre Autonomie in Frage gestellt. Der innenpolitische Nutzen, den die Integration anderen Staaten versprechen mag, gilt nicht in gleicher Weise für das Vereinigte Königreich. Britische Regierungen operieren in einem innenpolitischen Umfeld, in dem Souveränitätsübertragungen häufig eher politische Kosten verursachen als Gewinne, und in einem EU-Umfeld, in dem ihr Widerstand gegen weitere Integrationsschritte sie in eine Minderheitsposition manövriert, aus der heraus sie nur geringen Einfluß auf Politikergebnisse haben. Großbritannien ist ein halb abgekehrtes Mitglied der Europäischen Union: der Nutzen der Mitgliedschaft ist umstritten, es gibt nur wenig Begeisterung für die europäische Idee, und die Anpassung des politischen Systems an die Mitgliedschaft war nicht einheitlich.[10] Aussichten auf Unterstützung im Rat werden geschmälert durch die wenig erfolgreiche Handhabung der Spielregeln für EU-Verhandlungen (der Aufbau dauerhafter Interessenkoalitionen oder das wirkungsvolle Schnüren von Verhandlunsgpaketen).[11] Die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung sowie jüngste Urteile des EuGH gegen Großbritannien erschweren es der Regierung, ihre Position zu verteidigen, wenn sie sich in der Minderheit befindet.

Britische Regierungen haben innerhalb der Europäischen Union eine pragmatische Haltung eingenommen, indem sie sich auf kurzfristige Problemlösungen, die Maximierung des nationalen Interesses und die Minimierung der Kosten der Mitgliedschaft konzentrierten. Ein Europa der Nationalstaaten ist das bevorzugte Leitbild und spiegelt einen ausgeprägten Widerwillen gegen die weitere Abtretung von Souveränitätsrechten wider. Integration wird eher als ein wirtschaftlicher Prozeß gesehen, der in den Binnenmarkt mündet, denn als politischer Prozeß, der zu einer „föderalen Bestimmung" führt. Diese Faktoren arbeiteten gegen

die Entwicklung einer kohärenten Strategie für die Position Großbritanniens in Europa. Das politische Vorgehen war eher reaktiv, gegründet auf einer situativen Sichtweise und in erster Linie geleitet von Erwägungen eines kurzfristigen nationalen Interesses.

Der zentralisierte Entscheidungsprozeß

Die Zentralisierung des Entscheidungsprozesses in Großbritannien hat nicht zu einer koordinierten Europapolitik geführt, insbesondere wenn Konflikte im engeren Kreis der Regierung entstehen. Der Premierminister kann eine erhebliche Kontrolle über die Europapolitik der Regierung ausüben, aber die konservative Regierung ist gespalten hinsichtlich der Frage nach der optimalen Strategie, um britische Interessen mit weiteren Integrationsschritten zu vereinbaren. Seit 1988 wurde die Haltung Thatchers zur sozialen Dimension, zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und zur Politischen Union, die ihre Ziele der Förderung der Marktwirtschaft und der gleichzeitigen Stärkung der staatlichen Autorität bedrohten, zunehmend feindseliger.[12] Aus ihrer Sicht „gab es keine andere Wahl, als eine radikal andere Haltung einzunehmen als der Rest der Gemeinschaft, die Flagge der nationalen Souveränität, des Freihandels und der freien Marktwirtschaft zu hissen und zu kämpfen".[13]

Thatchers Strategie trieb sie sowohl in Europa wie auch in ihrem Kabinett in die Isolation. Der Delors-Bericht verursachte eine Spaltung zwischen denjenigen, die auf eine konstruktive Beteiligung drängten, inklusive des Beitritts zum EWS, um den Drang in Richtung WWU zu verlangsamen und ihre Kosten für Großbritannien so gering wie möglich zu halten (Major und Lawson), und denen, die einem dogmatischen Ansatz folgten und Fortschritte in der Frage der WWU verhinderten (Thatcher und Ridley).[14] Der Plan einer „harten ECU" wurde so untergraben, und strategische Konflikte waren entscheidende Faktoren beim Sturz Thatchers.

John Major versuchte, britische Interessen durch eine konstruktive Beteiligung in den EG-Verhandlungen zu wahren und stellte den Maastrichter Vertrag als Rechtfertigung für diesen Weg dar. Seither entwarf Major die alternative Sicht eines erweiterten Europas der Nationalstaaten „mit verschiedenen Schienen, Teilnehmern und Ebenen", das eine flexible Arbeitsmarktpolitik und eine Reduzierung der Sozialabgaben betreibt.[15] Nicht vorgesehen ist allerdings, einem harten Kern zu erlauben, ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten voranzuschreiten; wesentliche institutionelle Reformen werden abgelehnt. Der Einfluß der Euro-Skeptiker in der Konservativen Partei, das als bitter empfundene Ausscheren des Sterling aus dem EWS, die schlecht geplante Konfrontationspolitik während der BSE-Krise und die mangelnde Unterstützung für Großbritanniens minimalistische Position auf der Regierungskonferenz belegen, daß aus strukturellen, politischen und kulturellen Gründen Großbritannien weit entfernt ist vom „Herzen Europas".[16]

Die Politisierung europäischer Themen läßt Spaltungen innerhalb des Kabinetts und des Parlamentes deutlich werden und treibt die Regierung zu Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Obwohl die Entscheidungsgewalt im Zentrum konzentriert ist, beeinflußt eine Reihe von Akteuren die Regierungspolitik gegenüber Europa und spielt eine wichtige Rolle bei ihrer Umsetzung. Dies gilt insbesondere für technische und administrative Angelegenheiten, die außerhalb des politischen Scheinwerferlichtes getroffen werden, wo Politiknetzwerke wirksam sind.[17] Es gibt keinen Konsens innerhalb der Unternehmerschaft

oder der Gewerkschaftsbewegung über die bevorzugte Ausrichtung der britischen Politik innerhalb der Europäischen Union. Zahlreiche Wirtschaftsbranchen stehen der WWU argwöhnisch gegenüber, wünschen von ihrer Regierung aber eine positive Rolle in der Europäischen Union. Finanzielle Interessen üben wahrscheinlich einigen Einfluß auf die Politik gegenüber der WWU aus, gleichwohl hat die Regierung eine vollständige Autonomie der Bank of England abgelehnt. Der Gewerkschaftsbund nimmt seit den späten achtziger Jahren eine pro-europäische Haltung ein und tritt für eine volle Einbindung in die EG-Sozialpolitik und WWU ein, obwohl Einwände einiger Gewerkschaften gegenüber letzterer bestehen; Unter einer Labour-Regierung wird diese Position wahrscheinlich größeren Einfluß genießen.

Regionalpolitik

Die britische Kommunalverwaltung genießt keinen verfassungsmäßig garantierten Status, ebensowenig existiert eine Ebene von Regionalorganen. Das konservative Leitbild sieht Aufsichtsbehörden vor, die die Bereitstellung von Dienstleistungen durch teilautonome Körperschaften überwachen.[18] Die weitgehende Regulierungsaktivität der Europäischen Gemeinschaft sowie die Reform der Strukturfonds schuf allerdings Spielräume für Gemeindeverwaltungen, von denen einige Büros in Brüssel eingerichtet haben oder gar Strategien zur Wirtschaftsförderung entwickelten. Allerdings hat die Zentralregierung erhebliche politische und administrative Kontrollrechte über die Verwendung der Strukturfonds behalten.[19] Sie setzt Subsidiarität gleich mit primärer Entscheidungsgewalt des Nationalstaates und der Zentralregierung.

Regionale Unterschiede spiegeln sich in einem asymmetrischen System der Denzentralisierung der Verwaltung wider, durch das Schottland, Wales und Nordirland unterschiedlich hohe Grade an administrativer Autonomie gewährt werden. Jedes verfügt über ein eigenes Ministerium, um seine Interessen zu vertreten und die Gesetzgebung umzusetzen. Eine nur begrenzte Rolle spielen diese in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft, wo sie sich innerhalb der Grenzen der Position des Vereinigten Königreiches bewegen. Die Regierung sträubte sich gegen Forderungen nach einer Dezentralisierung von Gesetzgebungsfunktionen zugunsten von Schottland und Wales (die Schaffung von gewählten Versammlungen mit Kompetenzen in der Gesetzgebung und Steuererhebung), befürwortet aber eine mit Teilkompetenzen ausgestattete Versammlung für Nordirland. Das Gemeinsame Rahmendokument von 1995 schlägt ein grenzüberschreitendes Organ mit Kompetenzen in den Bereichen der Umsetzung sowie des Vorschlagsrechtes im Falle von EG-Programmen vor, die die ganze Insel Irland abdecken; Fortschritte hin zu einer politischen Übereinkunft in der Provinz bleiben aber ungewiß.[20]

Das Parteiensystem

Britische Politiker behaupten regelmäßig, daß die Debatte über die Entwicklung der Europäischen Union in Großbritannien heftiger verlaufe als andernorts, aber Quantität bürgt nicht für Qualität. Europa ist ein schwieriges Thema für die britischen politischen Parteien, die an kontroverse Debatten und einen konfrontativen Politikstil gewöhnt sind. Konservative spielen die patriotische Karte, indem sie für sich beanspruchen, nationale Interessen

zu verteidigen, während sie Brüssel und innenpolitische Gegner kritisieren. Politiker aller Lager machen sich allerdings schuldig, Begriffe wie ‚Souveränität' und ‚Föderalismus' zu mißbrauchen.

Wahlniederlagen, die internationale wirtschaftliche Verflechtung, die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft und die Modernisierung der Partei trieben Labour in den späten achtziger Jahren zu einer pro-europäischen Haltung.[21] Dennoch gibt es nur geringe substantielle Unterschiede in den Europapolitiken der beiden großen Parteien. Beide haben ein erweitertes, intergouvernementales Europa vor Augen, das sich pragmatisch entwickelt, und beide plädieren für die Beibehaltung der Einstimmigkeit in Fragen eines vitalen nationalen Interesses wie etwa bei Vertragsänderungen, Haushaltspolitik und Steuerfragen. Die Labour Party ist allerdings bereit, die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit auf bestimmte Bereiche der Sozial-, Industrie-, Regional- und Umweltpolitik zu akzeptieren, da sie die Notwendigkeit eines gemeinsamen Fortschritts in diesen Feldern anerkennt.[22] Sie besteht darauf, daß Veränderungen der qualifizierten Mehrheitsregel die Bevölkerungen der Mitgliedstaaten widerspiegeln. Keine der Parteien unterstützt eine Ausweitung der Gemeinschaftszuständigkeiten oder die Einbeziehung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in den EG-Pfeiler. Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung und zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik werden von beiden Parteien vertreten.

Angesichts einer zerstörerischen inneren Uneinigkeit führte die Konservative Partei in den Wahlen zum Europäischen Parlament 1994 einen kontroversen Wahlkampf. Die Parteiführung konzentrierte sich auf die ökonomisch geprägte Spaltung zwischen Links und Rechts, indem sie behauptete, die Forderung der Labour Party nach Unterzeichnung des Abkommens über die Sozialpolitik würde der Wirtschaft zusätzliche Lasten aufbürden und Arbeitsplätze kosten. Die Labour Party wird ihrerseits allerdings nicht automatisch künftige Vorschläge zur Sozialpolitik akzeptieren, vielmehr wünscht sie eine Begrenzung der Aktivitäten der Europäischen Union in der Weise, daß sie einen Spielraum für Mindeststandards schafft, dabei die Wettbewerbsfähigkeit in Rechnung stellt und den Dialog von Arbeitgebern und Arbeitnehmern fördert.[23] Konservative wie auch Labour unterstützen die Liberalisierung im Rahmen des Binnenmarktes und stellten fest, daß das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ihre jeweiligen Vorstellungen eines flexiblen Arbeitsmarktes oder eines „stakeholder capitalism" rechtfertigen würde.

Der Parteitag der Konservativen 1996 schien zu bestätigen, daß die Partei bei den kommenden Parlamentswahlen ihrer Strategie des Abwartens gegenüber der WWU treu bleiben wird, trotz der Spekulationen, daß der Druck der Euro-Skeptiker sowie schwache Umfrageergebnisse Major dazu zwingen könnten, einen Beitritt in der ersten Runde auszuschließen. Major nimmt eine pragmatische Haltung ein und argumentiert, daß eine Entscheidung nicht getroffen werden könne, bis nicht die wirtschaftlichen Bedingungen bekannt seien, und daß der britische Einfluß gemindert würde, wenn man schon im voraus eine Teilnahme ausschlösse.[24] Er beeilt sich zu versichern, daß die WWU auf realer Konvergenz gegründet ist, und daß die Außenstehenden nicht bestraft würden. Eine Entscheidung wird auf der Grundlage des nationalen Interesses getroffen, aber Major zeigt sich „aus wirtschaftlichen Gründen skeptisch gegenüber einer einheitlichen Währung, ihren ökonomischen Auswirkungen und ihren ernsthaften politischen und verfassungsrechtlichen Konsequenzen"[25]. Ein Referendum würde für den Fall abgehalten werden, daß

eine konservative Regierung einen Beitritt empfehlen sollte; dies ist allerdings ein unwahrscheinliches Szenario angesichts der Stärke der euroskeptischen Grundstimmung und des Festhaltens der Konservativen an der Autonomie der Exekutive.

Labour sieht den möglichen Nutzen der WWU und die Kosten eines britischen Ausschlusses, betont allerdings die Bedeutung der Konvergenz der realen Wirtschaftsleistungen, inklusive der Wachstumsraten und der Beschäftigung. Eine vorsichtigeres Vorgehen wurde seit dem Parteitag von 1996 sichtbar, als Schatten-Außenminister Robin Cook vorschlug, daß eine Labour Regierung einer einheitlichen Währung nicht 1999 beitreten würde, sondern erst kurz nachdem sich der Erfolg des Euro herausgestellt habe. Sorgen bezüglich der Beschäftigung, ein Mangel an realer Konvergenz und an demokratischer Kontrolle der Europäischen Zentralbank, Spaltungen innerhalb der Labour-Führung, ein enger Gesetzgebungszeitplan und die Probleme, die „Zustimmung des britischen Volkes" zu erlangen, könnten einer frühen Teilnahme entgegenwirken.[26]

Neue Verwerfungslinien in der britischen Politik?

Während sich die Unterschiede in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen den Konservativen und Labour verringert haben, entstanden neue Verwerfungslinien. Major wie Blair betrachten die Themen ‚Europa' und ‚Verfassung' als Kernbereiche der Auseinandersetzung, trotz der Ähnlichkeiten in ihrer Sichtweise Europas. Ob die Konservativen ihre Position verschärfen oder Blair verspricht, die nächsten Wahlen mit einem pro-europäischen Programm zu bestreiten – es bleibt doch weitgehend eine Frage des Stils und der Strategie. Labour kritisiert die negative Einstellung der Regierung, und Blair behauptet, er werde nie zulassen, daß das Land innerhalb Europas isoliert werde oder zurückbleibe, wobei eine Labour-Regierung allerdings Vorhaben weiterhin pragmatisch, entsprechend ihrer Einschätzung des nationalen Interesses, beurteilen würde.[27]

Während Parlamentsmitglieder der Konservativen Partei auf eine eifrigere Verteidigung der Verfassung und des Nationalstaates drängen, war Labours traditionelle Sorge um die Parlamentssouveränität Veränderungen unterworfen, nachdem sie nun die Dezentralisierung und eine positivere Rolle innerhalb der Europäischen Union befürwortet.[28] Ihr europäisches Leitbild ist das eines modifizierten intergouvernementalen Europas: eines Europas, das eine Union unabhängiger Mitgliedstaaten darstellt, die sich zusammenfinden, weil sie gemeinsame Interessen teilen und nicht weil sie sich von einer ‚einheitlichen europäischen Regierung'[28] vereinnahmen lassen wollen. Labour unterstützt eine begrenzte Stärkung der supranationalen Institutionen und akzeptiert, daß eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung, ein größeres Gewicht für das Europäische Parlament, Subsidiarität und Transparenz erforderlich sind, um die Entscheidungsfindung der Europäischen Union effizienter und demokratischer zu gestalten. Allerdings sollte sich die Regierungskonferenz um Verbesserungen bestehender Strukturen bemühen statt einen Verfassungsgebungsprozeß anzupeilen. Der neue Vertrag „sollte ein Vertrag zwischen unabhängigen Nationen bleiben, die Souveränität auf dem Wege von Vereinbarungen bündeln, und nicht etwa die Verfassung eines europäischen Superstaates"[30].

Die Hauptunterschiede in der Europapolitik finden sich eher innerhalb als zwischen den großen Parteien. Nachdem man sich als Verteidiger des Nationalstaates und seit den sechziger Jahren als „Europa-Partei" präsentiert hat, wünschen nun zahlreiche Konservative, daß

die Partei energisch das nationale Interesse gegen die europäische Integration verteidigt. Sie führen an, daß die WWU und Schritte in Richtung auf die Politische Union eine konservative „Regierungsformel" auszuhöhlen drohen, die auf der Verteidigung der Verfassung, des Nationalstaates und der Handlungsautonomie der Exekutive beruht, sowie auf einer freien Marktwirtschaft und der Ausrichtung auf den Weltmarkt.[31] Konservative Euro-Skeptiker lehnen die WWU und weitere Übertragungen von Entscheidungsbefugnissen ab und plädieren für einen Verbund souveräner Staaten, der auf Freihandel basiert und Politikbereiche wie Landwirtschaft wieder in den nationalen Kompetenzrahmen eingliedert. Sie behaupten, daß die EU-Mitgliedschaft sich als kostspielig erwiesen habe und daß die Entscheidungen der Europäischen Union gegen die besonderen politischen und wirtschaftlichen Interessen Großbritanniens gerichtet seien.[32] Euro-Skeptizismus ist nicht auf die Konservative Partei beschränkt. Auch eine Labour Regierung sähe sich dem Widerspruch euroskeptischer Hinterbänkler ausgesetzt. 66 Labour-Abgeordnete stimmten gegen die dritte Lesung des Maastricht-Gesetzes und 50 brachten im März 1995 ihre Ablehnung der einheitlichen Währung zum Ausdruck.[33]

Die Trennlinien zwischen den Parteien in der Frage der Verfassungsreform sind eindeutiger. Konservative behandeln die Verfassung als organisches Ganzes, deren Wandel einer Entwicklung folgen muß, die dem Kerngehalt der politischen Kultur des Landes entspricht. Sie sind bereit, einige schrittweise Veränderungen des Westminster-Modells zu akzeptieren, lehnen aber fundamentale Reformen wie eine Dezentralisierung in der Gesetzgebung, eine Wahlrechtsreform und einen Grundrechtskatalog mit dem Argument ab, all dies würde das politische System destabilisieren.[34] Die Rolle des Staates ist allerdings durch die konservative Regierung radikal verändert worden. Der öffentliche Dienst wurde umstrukturiert, indem viele seiner Leistungsfunktionen auf halb-autonome Körperschaften übertragen wurden; privatwirtschaftliche Management-Methoden sind in die öffentliche Verwaltung eingeführt worden, während öffentliche Einrichtungen privatisiert und eine Reihe von Aufsichtsbehörden eingerichtet wurden.[35] Die Aufgaben des Zentralstaates und der Kommunalverwaltung liegen eher in den Bereichen Regulierung, Auftragsvergabe und Überwachung, statt selbst universelle Anbieter von Dienstleistungen zu sein. Öffentliche Einrichtungen werden an Leistungszielen gemessen, die in einer Reihe von Satzungen niedergelegt sind, in denen der Bürger in erster Linie als Verbraucher gesehen wird.

Tony Blair spricht von einer neuen Verfassungsregelung, welche Staat und Wirtschaft modernisiert und demokratische Bürgerrechte stärkt.[36] Er vertritt ein liberales Reformprogramm, in dem individuelle Rechte, Dezentralisierung und Verantwortlichkeit betont werden. Es zielt auch auf das Konzept einer ‚stakeholder society', in der Effizienz, soziale Gerechtigkeit und eine aktive Bürgerschaft innerhalb einer auf Gleichheit basierenden Marktwirtschaft und eines modernen Staates gefördert werden.[37]

Labour schlägt vor, die Europäische Menschenrechtskonvention in nationales Recht zu überführen, das House of Lords zu reformieren, die parlamentarische Kontrolle der EG-Rechtsetzung zu verbessern, die Verantwortlichkeit der Regierung zu steigern und ein Referendum über eine Wahlrechtsreform durchzuführen. Labours Pläne zur Dezentralisierung sind asymmetrisch ausgerichtet und sehen ein Schottisches Parlament vor, das auf dem Wege der Verhältniswahl gewählt wird und das mit Aufgaben der Gesetzgebung – und begrenzt auch der Steuererhebung – betraut sein soll; eine Walisische Versammlung soll hingegen mit weniger Kompetenzen ausgestattet sein. Die Schaffung beider wird von Referen-

den in den jeweiligen Regionen abhängig gemacht. In England soll – dort, wo es auf lokaler Ebene Zustimmung gibt – eine neue Ebene mit einer indirekt gewählten Regionalverwaltung eingerichtet werden, die für eine Reihe von Verwaltungsaufgaben verantwortlich sein soll. Direkt gewählte Regionalversammlungen könnten in der Folge entstehen, sollten Referenden eine ausreichende Unterstützung auf lokaler Ebene belegen.[38]

Labours Engagement für eine Verfassungsreform spiegelt zum Teil ihre Anerkennung der Grenzen nationaler Souveränität, der Auswirkungen der Europäischen Union auf den britischen Politikprozeß und die Entscheidungsfindung sowie die Überzeugung wider, daß wirtschaftliche Modernisierung in einem europäischen Kontext stattfinden muß. Aber, anders als die Liberaldemokraten, die ein föderales Großbritannien in einem föderalen Europa befürworten, zeigt sich Labour skeptisch, wenn es um die Verbindung der Modernisierung des britischen Staates mit der institutionellen Reform der Europäischen Union geht. Obwohl die Partei auf Subsidiarität und Dezentralisierung in Europa zugunsten einer Regionalisierung in Großbritannien verweist, gründet ihre positive Einstellung zu Europa doch auf einer effizienteren Version des Maastricht-Modells statt auf einem föderalen Konzept. Hier werden die Grenzen der ‚Europäisierung' der Labour Party deutlich; man bleibt doch näher an der traditionellen britischen Sichtweise eines Europas der Nationalstaaten als an föderalen Zielen der sozialdemokratischen Schwesterparteien Europas.

Schlußfolgerungen

Die Partei, die 1997 die Parlamentswahlen gewinnen wird, sieht sich einer entscheidenden Phase der Beziehungen zwischen Großbritannien und der Europäischen Union gegenüber, kommt sie doch nahe dem vorgesehenen Ende der Regierungskonferenz an die Macht. Eine Labour-Regierung wird eine wohlwollende Behandlung beim Abschluß der Regierungskonferenz als Belohnung für die Unterzeichnung des Abkommens über die Sozialpolitik und das Einverständnis zur begrenzten Ausweitung der qualifizierten Mehrheit erwarten. Aber Labours Flitterwochen in der Europäischen Union könnten schnell zu Ende sein, wenn sie bestrebt ist, den Wunsch nach einer positiveren Strategie in der Europäischen Union mit einer modifizierten intergouvernementalen Sichtweise, die bedeutende Souveränitätstransfers ablehnt, in Einklang zu bringen. Schritte, die auf der Regierungskonferenz verabschiedet werden, um ein flexibleres Europa zu ermöglichen, in dem ein harter Kern von Staaten in einer vertieften Integration voranschreitet, wird strategische Fragen nach der Rolle Großbritanniens in der Europäischen Union aufwerfen. Labour zeigt sich mißtrauisch gegenüber deutsch-französischen Vorschlägen einer differenzierten Integration und könnte darauf bestehen, daß Staatengruppen, die unter Rückgriff auf EU-Institutionen voranschreiten wollen, dies nur mit der Zustimmung aller Mitgliedstaaten tun dürfen.

Die Entscheidung, ob man zur ersten Gruppe von Teilnehmern an der dritten Stufe der WWU gehören wird, könnte angesichts der Bedingungen des britischen opt-out und der notwendigen gesetzgeberischen Vorbereitungen schon innerhalb weniger Monate nach Amtsübernahme anstehen. Nach einer Wahlniederlage erscheint es wahrscheinlich, daß sich der Einfluß der Euro-Skeptiker innerhalb der Konservativen Partei verstärken wird und womöglich dazu führt, daß John Majors Führung herausgefordert wird. Widerstand gegen den britischen Beitritt zur einheitlichen Währung, Forderungen nach einem Referendum über Großbritanniens Rolle in der Europäischen Union und Rufe nach einer Rückführung

von Kompetenzen für bestimmte Politikbereiche auf die nationale Ebene sind zu erwarten. Interne Streitigkeiten über Europa werden beide Parteien auch in Zukunft nicht erspart bleiben, da Skeptiker auf den Labour-Hinterbänken und pro-europäische Konservative versucht sein werden, ihre Prinzipien wichtiger zu nehmen als ihre Partei.

Ein Großteil der Energie einer Labour-Regierung wird in einem komplexen und zeitraubenden Programm zur Verfassungsreform gebunden sein. Die Stärkung der subnationalen Verwaltung und die Einbeziehung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in nationales Recht wird einige Elemente des politischen Systems Großbritanniens näher an die der anderen Mitgliedstaaten heranführen. Die Regionalisierung würde den Einfluß der britischen Verwaltung unterhalb der nationalen Ebene in der Europäischen Union vergrößern, Reformen des Unterhauses würden zu einem größerem Einfluß auf Angelegenheiten der Union führen, während die Gewerkschaften (und sogar Wirtschaftsinteressen) eine Labour-Regierung für aufgeschlossener halten werden als ihre konservative Vorgängerin. Allerdings sind die institutionellen und kulturellen Facetten der halben Abkehr Großbritanniens von der Europäischen Union häufig tief verwurzelt, und die europäische Integration bereitet den politischen Eliten immer noch erhebliche Schwierigkeiten. Die Europäisierung des politischen Systems wird aller Voraussicht nach auch in Zukunft ungleichmäßig verlaufen.

Anmerkungen

1. Vgl. John Dearlove, Bringing the Constitution Back, in: ‚Political Science and the State', Political Studies, 37 (1989), S. 521–539.
2. Zu Untersuchungen zum politischen System Großbritanniens und zur Europäischen Union siehe Stephen George (Hrsg.), Britain and the European Community. The Politics of Semi-Detachment, Oxford: Clarendon Press 1992; Kenneth Armstrong and Simon Bulmer, United Kingdom, in: Dietrich Rometsch und Wolfgang Wessels (Hrsg.), The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?, Manchester, 1996, S. 253–290.
3. Albert Venn Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Liberty Classics, Indianapolis 1982 (1. Auflage 1885), S. xviii.
4. Vgl. Diana Woodhouse, Politicans and the Judges: A Conflict of Interest, in: Parliamentary Affairs 49 (1996), S. 423–440.
5. Vgl. Philip Norton, The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny, in: Journal of Legislative Studies, 1 (1995), S. 92–109.
6. Factortame Ltd v Scretary of State for Transport, No. 2, 1991, 1 All ER 70 HL.
7. Zitiert nach: Lawrence Collins, European Community Law in the United Kindom, London, 4. Aufl., 1990, S. 33.
8. Vgl. A Partnership of Nations: The British Approach to the Intergovernmental Conference, HMSO; British Memorandum on the Court of Justice, 28. August 1996.
9. Vgl. Andrew Moravcsik, Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation, Centre for European Studies Working Paper Series, Nr. 52 Harvard University. Eine Kritik dieser Perspektive bieten Gary Marks, Liesbet Hooghe und Kermit Blank, European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-level Governance, in: Journal of Common Market Studies 34 (1996), S. 341–378.
10. Vgl. Simon Bulmer, Britain and European Integration: Of Sovereignty, Slow Adaptation and Semi-Detachment, in: Stephen George (Hrsg.), Britain and the European Community, a.a.O., S. 1–29.
11. Vgl. Helen Wallace, Britain Out on a Limb?, in: Political Quarterly 66 (1995), S. 46–58.
12. Vgl. Andrew Gamble, The Free Economy and the Strong State. The Politics of Thatcherism, London 1995.

13. Margret Thatcher, The Downing Street Years, London 1993, S. 728.

14. Vgl. Helen Thompson, Joining the ERM: Analysing a Core Executive Policy Disaster, in: R.A.W. Rhodes and Patrick Dunleavy (Hrsg.), Prime Minister, Cabinet and Core Executive, London 1995, S. 248–274.

15. Zu Majors Sichtweise siehe Raise Your Eyes, There is a Land Beyond, in: The Economist, 25. September 1993, sowie Europe: A Future that Works, Rede in Leiden am 7. September 1994.

16. John Major, Rede in Bonn, 11. März 1991.

17. Vgl. Kenneth Armstrong und Simon Bulmer, United Kingdom, a.a.O., S. 259–265.

18. Vgl. Nicholas Ridley, The Local Right: Enabling Not Providing, London 1988.

19. Vgl. Ian Bache/Stephen George/R.A.W. Rhodes, The European Union Cohesion Policy and Subnational Authorities in the United Kindom, in: Liesbet Hooghe (Hrsg.), Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, Oxford 1996, S. 316–319.

20. Vgl. A New Framework Agreement, London: HMSO 1995, Paragraphen 24–34. Siehe auch Paul Bew und Elizabeth Meehan, Regions and Borders: Controversies in Northern Ireland about the European Union, in: Journal of European Public Policy 1 (1994), S. 95–113.

21. Vgl. Andrew Geddes, Labour and the European Community, 1973–93: Pro-Europeanism, „Europeanization" and Their Implications, in: Contemporary Record 8 (1994), S. 370–380.

22. Vgl. The Future of the European Union. Report on Labour's Position in Preparation for the Intergovernmental Conference 1996, Labour Party 1995, S. 11.

23. Vgl. A Business Agenda for Europe, Labour Party policy briefing, Mai 1996.

24. Vgl. John Major, We Must Not Allow EMU to be Fudged, in: The Times, 5. Oktober 1996.

25. Rede im Unterhaus vom 1. März 1995, Hansard Vol. 225, Cols. 1060–73.

26. Vgl. The Financial Times, 4. Oktober 1996 und 28. Oktober 1996.

27. Vgl. The Future of European Union, Labour Party, a.a.O., S. 2–3.

28. Vgl. Neill Nugent, Sovereignty and Britain's Membership of the European Union, in: Public Policy and Administration 11 (1996), S. 3–18.

29. The Future of European Union, Labour Party, a.a.O., S. 2.

30. Ebenda, S. 9.

31. Vgl. David Baker/Andrew Gamble/Steve Ludlam, 1846..1906..1996?, Conservative Splits and European Integration, in: Political Quarterly 64 (1993), S. 420–434.

32. Eine Reihe euro-skeptischer Essays enthält der Sammelband von Martin Holmes (Hrsg.), The Eurosceptical Reader, London 1996.

33. David Baker/Andrew Gamble/Steven Ludlam/David Seawright, Labour and Europe: A Survey of MPs and MEPs, in: Political Quarterly 76 (1996).

34. „The British Constitution", Rede von John Major im Centre for Policy Studies, London, 26. Juni 1996.

35. Vgl. R.A.W. Rhodes, The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain, in: Political Quarterly 65 (1994), S. 138–151.

36. Vgl. Tony Blair, Democracy's Second Coming, in: The Economist, Nr. 14, September 1996.

37. Das Konzept der ‚stakeholder society' wird entwickelt in Will Hutton, The State we're in, London 1996, und Tony Blair, New Britain: My Vision of a Young Country, London 1996.

38. Vgl. Jonathan Bradbury, English Regional Government: Towards an England of the Regions?, in: Politics Review 5 (1995), S. 16–18.

Übersetzung aus dem Englischen von Udo Diedrichs.

Administrative Supranationalität in der Verwaltung des Binnenmarktes: Zur Legitimität der Komitologie

Jürgen Neyer

Parallel zu der Debatte zwischen Neofunktionalisten und Intergouvernementalisten hat sich in der Integrationsforschung in den letzten Jahren ein zweiter analytischer Ansatz etabliert, der weniger nach den treibenden Kräften des Integrationsprozesses fragt, als vielmehr die Realität europäischen Regierens in den klassischen politikwissenschaftlichen Kategorien von Macht, Staatlichkeit und Legitimität zu beschreiben versucht.[1] Die dynamische Komponente europäischen Regierens, die in der klassischen Integrationsdebatte der zentrale Gegenstand der Analyse ist, wird hier eingetauscht gegen eine eher statische Betrachtungsweise, die von einem „Maastricht als Dauerzustand" ausgeht. Dieser Perspektivenwechsel begründet sich aus dem Befund, daß die Europäische Union heute Merkmale von Regieren aufweist, die zwar (noch) weit von dem umfassenden Geltungsanspruch nationalstaatlicher Politik entfernt, aber gleichwohl doch nicht mehr mit den Kategorien internationaler Politik zu fassen sind. Hierzu gehören insbesondere eine einheitliche rechtliche Kontrolle und hohe bürokratische Kompetenz. Hingewiesen wird zu Recht darauf, daß die traditionelle theoretische Integrationsforschung allzu lange in einem dichotomisierten Bild europäischen Regierens verharrte, in dem die gemeinschaftliche Politik lediglich als entweder supranational oder intergouvernemental geprägt verstanden werden konnte. Die forschungsleitende Frage der traditionellen theoretischen Integrationsforschung war daher weitgehend beschränkt auf die Abwägung der Einflußpotentiale europäischer Institutionen und transnationaler Akteure versus mitgliedstaatlicher Interessen. Durch diese Beschränkung, so die Kritik, entziehen sich sowohl der Neofunktionalismus als auch der Intergouvernementalismus der Möglichkeit, europäisches Regieren als eigenständiges Phänomen zu begreifen, dessen Funktionslogik weniger aus dem Gegensatz supranational-intergouvernemental als vielmehr aus der komplexen Interessenvermittlung zwischen mehreren eng miteinander verkoppelten Ebenen von Politikformulierung resultiert.

Neuere theoretische Arbeiten zur Integrationsforschung fragen entsprechend weniger nach den treibenden Kräften der Integration, sondern thematisieren verstärkt die Probleme für europäisches Regieren, die mit dem erreichten Integrationsniveau einhergehen. Diese Neuausrichtung hat zwar bisher schon eine Vielzahl von innovativen theoretischen Ansätzen und empirischen Studien hervorgebracht.[2] Es mangelt aber noch immer an einer intensiveren Auseinandersetzung mit den institutionellen Rahmenbedingungen der supranationalen Verwaltung des Binnenmarktes und hier insbesondere der Komitologie.[3] Gerade vor dem Hintergrund der mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 etablierten neuen Gemeinschaftsphilosophie der Marktintegration kann dieses nur wenig befriedigen. Mit der Einführung des Art. 100a EG-Vertrag (EGV) und des dritten Absatzes von Art. 145 EGV wurden die Entscheidungsstrukturen der gemeinschaftlichen Politik nicht nur effizienter gestaltet, um den Erfordernissen des Binnenmarktprogrammes Rechnung tragen zu können, sondern im Gemeinschaftsvertrag ebenfalls die rechtlichen Grundlagen für eine Abwendung von der umfassenden Rechtsvereinheitlichung im Rahmen vertikaler Richtlinien des Rates und eine Hinwendung zur Harmonisierung von nationalem Recht bei Beibehaltung nationaler Handlungsspielräume durch horizontale Richtlinien vollzogen. Während die Bedeutung des Art. 100a in der Literatur breite Auf-

merksamkeit gefunden hat,[4] ist gerade in der politikwissenschaftlichen Literatur die zentrale Funktion von Art. 145, Abs. 3 und der direkt auf die EEA folgenden Komitologieentscheidung des Rates[5] bisher stark vernachlässigt worden.

Die Relevanz der Komitologie für die Analyse supranationaler Politikformulierung reicht jedoch weit über ihre praktischen Kompetenzen (Stichwort: BSE) hinaus. Aufgrund der wachsenden Bedeutung des Ausschußwesens für die europäische Politik sprechen manche inzwischen von einem „Regieren durch Ausschüsse"[6]. Auch die Debatte um das Entstehen einer europäischen „Megabürokratie"[7] und der Mutation der Gemeinschaft in ein „technokratisches Regime"[8] wird vor dem Hintergrund des europäischen Ausschußwesens deutlich. Es gibt inzwischen ein kaum noch zu überschauendes Wirrwarr von unterschiedlichsten Ausschüssen, deren genaue Anzahl und Funktion schwer festzustellen ist. Im Gemeinschaftshaushalt von 1962 wurden sie erstmals aufgeführt und ihre Anzahl mit moderaten 10 beziffert. Seitdem stieg ihre Anzahl jedoch kontinuierlich. Der De Giovanni Report des Ausschusses für institutionelle Fragen des Parlaments[9] identifizierte 1993 schon insgesamt 294 Ausschüsse und der Haushaltsplan der Kommission vom letzten Jahr gar 399, die von der Kommission bei der Durchführung von Sekundärrechtsakten konsultiert werden müssen. Einer Schätzung von Docksey und Williams[10] zufolge, erreichte die Summe aller Expertengruppen und Arbeitsausschüsse 1989 die Zahl von ca. 1000 (wobei hier allerdings auch solche Arbeitsgruppen mitgezählt sind, die nicht im Gemeinschaftshaushalt aufgeführt werden). Auch der Umstand, daß die Ausschüsse der Gemeinschaft zumeist hinter verschlossenen Türen tagen, ihre Abstimmungen nicht veröffentlicht werden und ernannte Technokraten anstelle von gewählten Politikern die Intentionen von demokratisch zustandegekommenen Rechtsakten verändern können, hat ebenfalls nicht gerade dazu beigetragen, die Popularität des Ausschußwesens zu erhöhen.[11]

Ein weiterer Grund für Politikwissenschaftler, sich mit der Komitologie zu beschäftigen, findet sich in den wachsenden Spannungen zwischen Parlament und Rat einerseits sowie zwischen Kommission und Rat andererseits. Hierbei steht vor allem die Frage nach der relativen Gewichtung, die den einzelnen Institutionen in der Durchführung von Rechtsakten zukommen sollte, im Mittelpunkt der interinstitutionellen Auseinandersetzungen. Diese bis heute unentschiedene Frage stellt einen der umstrittensten Verhandlungsgegenstände der derzeitigen Regierungskonferenz dar. Ihr kommt insofern eine hohe Bedeutung für die Regierungskonferenz zu, als es inzwischen als allgemein anerkannt gilt, daß die Regierungskonferenz sich weniger darauf konzentrieren sollte, neue Aufgaben auf die Institutionen der Union zu übertragen, als vielmehr das Verhältnis der Institutionen untereinander zu klären und bestehende Entscheidungsverfahren zu überdenken. Im Hintergrund dieser Neuorientierung steht die Erkenntnis, daß die Legitimation von Regieren heute als eine der zentralen Herausforderungen für die europäische Politik betrachtet werden muß. Diese Legitimation muß dabei den Umständen einer sich vertiefenden und erweiternden Union Rechnung tragen und insofern sowohl den Kriterien von Effizienz als auch von Transparenz, Offenheit und demokratischer Kontrolle genügen.

Delegation und Kontrolle in der Komitologie

Der Ursprung der Komitologie läßt sich bis Anfang der sechziger Jahre zurückverfolgen.[12] Mit den ersten gemeinsamen Agrarmarktorganisationen in den Jahren 1961 und 1962 begann der Rat auf der Basis von Art. 155 EWGV, erste Durchführungsbefugnisse an die Kommis-

sion zu delegieren. Während die Delegation von Durchführungsbefugnissen seitens des Rates an die Kommission bis zur Einheitlichen Europäischen Akte jedoch lediglich optional war, ist diese durch die Einführung des dritten Absatzes von Artikel 145 EGV nunmehr grundsätzlich obligatorisch und darf nur in bestimmten Ausnahmefällen unterbleiben. Hierdurch wurde in der Gemeinschaft nicht nur ein Mechanismus eingeführt, der die effizientere Harmonisierung nationaler Standards erlauben sollte, sondern außerdem eine neue Definition der Gewaltenteilung in der europäischen Politik vorgenommen, die die exekutiven Kompetenzen der Kommission stark ausgeweitet hat.

Die Delegation von Kompetenzen des Rates an die Kommission ist aus der Perspektive des Rates gleichwohl nicht unproblematisch, sondern bewegt sich vielmehr in einem Spannungsfeld aus unterschiedlichen institutionellen Interessen: Die Kommission ist zwar durch Art. 100a(3) darauf festgelegt, bei ihren Durchführungsmaßnahmen von einem hohen Schutzniveau auszugehen, hat gleichwohl aber einen gewissen Spielraum für eigene Präferenzen. Während das Selbstverständnis der Kommission sie im Zweifelsfall immer eher dazu tendieren läßt, diesen Spielraum zugunsten der Binnenmarktvertiefung und somit des in Art. 2 EGV formulierten Gruppeninteresses auszunutzen, tendieren die Mitgliedstaaten individuell eher dazu, ihre partikularen ökonomischen und sozialen Schutzinteressen dem kollektiven Ziel der Binnenmarktvertiefung überzuordnen. Es gibt somit einen strukturell angelegten Interessenskonflikt zwischen Kommission und Mitgliedstaaten.

Um diesen Interessenkonflikt zu überbrücken, waren die Mitgliedstaaten daher der Ansicht, daß es bestimmter Kontrollmechanismen bedürfe, die die Einhaltung des Auftrages der Konkretisierung durch die Kommission in ihrem Sinne (Vorrang der Schutzinteressen vor der Harmonisierung) gewährleisten können. Nicht zuletzt deswegen stellte die Komitologieentscheidung des Rates vom 13.7.1987[13] den ersten Rechtsakt des Rates nach Inkrafttreten der EEA dar. Der Rat war sich bei dieser Entscheidung jedoch durchaus bewußt, daß Kontrollmechanismen nur in den wenigsten Fällen kostenneutral sind, sondern sich vielmehr negativ auf die Fähigkeit der Kommission auswirken können, ihrem Auftrag der zügigen Implementation von Rechtsakten nachzukommen: Es war klar, daß je strikter die administrativen Kontrollen gegenüber der Kommission sein würden, desto größer würde auch die Wahrscheinlichkeit sein, daß ihre Politikformulierung von Rigidität, Inflexibilität und Ineffizienz gekennzeichnet sein würde. Es bedurfte von daher einer sowohl effektiven als auch variationsreichen Palette möglicher Kontrollinstrumente, um die jeweils minimal notwendige Kontrolle gegenüber der Kommission ausüben zu können, ohne aber riskieren zu müssen, daß diese zu sehr ihren Eigeninteressen (Vorrang der Harmonisierung vor den einzelstaatlichen Schutzinteressen) nachgehen würde.

Vor dem Hintergrund dieses Zusammenhanges aus Delegation und Kosten von Kontrolle läßt sich auch die vielbeklagte Komplexität der Komitologie verstehen. Grundsätzlich besteht die Funktion des Ausschußverfahrens bekanntermaßen darin, interadministrielle Kooperation zu bewerkstelligen, um die Kommission bei der Umsetzung der vom Rat verabschiedeten Richtlinien sowohl zu beraten als auch daraufhin zu überwachen, ob die von ihr vorgesehenen Maßnahmen mit den Interessen der Mitgliedstaaten übereinstimmen. In Komitologieausschüssen sind von daher neben der Kommission, die den Vorsitz führt, aber kein Stimmrecht hat, lediglich Vertreter der mitgliedstaatlichen Verwaltungen vertreten. Die Arbeitsweise der Ausschüsse wird jeweils von dem Gesetzesakt festgelegt, an dessen Durchführungsmaßnahmen sie beteiligt sind. Hier läßt sich grundsätzlich zwischen drei verschie-

INTEGRATION

Herausgegeben von Prof. Dr. Heinrich Schneider

19. Jahrgang 1996

Register

Bezugspreis des 19. Jahrgangs, 1996: DM 36,–

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

BEITRÄGE

		Heft	Seite
Dauderstädt, Michael	Ostmitteleuropas Demokratien im Spannungsfeld von Transformation und Integration	4	208
Deubner, Christian/ Janning, Josef	Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäischen Union: Überlegungen und Modellrechnungen	3	146
Ehrhart, Hans-Georg	EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa – Präventive Diplomatie als gemeinsame Aufgabe	1	37
Hänsch, Klaus	Die Europäische Union – keine Selbstverständlichkeit	4	189
Hartwig, Ines	Die Schwarzmeerwirtschaftskooperation – Strukturen regionaler Zusammenarbeit in Südosteuropa	1	49
Hilpold, Peter	Wirtschaftlicher Regionalismus – Koordination und Wettbewerb der Integrationszonen	4	224
Maurer, Andreas/ Jopp, Mathias	Das Europäische Parlament – Demokratiepolitische Überlegungen zu den Reformoptionen der Regierungskonferenz 1996/97	1	25
Monar, Jörg	Der Dritte Pfeiler der Europäischen Union zu Beginn der Regierungskonferenz: Bilanz und Reformbedarf	2	93
Schelter, Kurt	Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa – auch für die OSZE?	2	102
Schneider, Heinrich	Friede für Bosnien-Herzegowina? Das Vertragswerk von Dayton als Herausforderung für Europa	1	1
Timmermann, Heinz	Die Europäische Union und Rußland – Dimensionen und Perspektiven der Partnerschaft	4	195
Tonra, Ben	Die irische Präsidentschaft der Europäischen Union – Flexibilität und Phantasie	3	133
Wallace, Helen	Fit für Europa? Reform und Erweiterung der Europäischen Union	2	77
Wessels, Wolfgang	Weder Vision noch Verhandlungspaket – der Bericht der Reflexionsgruppe im integrationspolitischen Trend	1	14

FORUM

		Seite	Heft
Stark, Jürgen	Die künftige Finanzierung des EU-Haushaltes und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland	3	159
Walter, Gerd	EU-Finanzierung auf dem Prüfstand – Reform statt Fundamentalattacke	3	164

LITERATUR

Dauderstädt, Michael	Mittel- und Osteuropa zwischen Assoziierung und Beitritt – europäische Analysen	2	110
Schneider, Heinrich	Europaliteratur aus Österreich	4	236

TAGUNGEN

Becker, Peter	Stabilität, Konvergenz und Solidarität	1	58
Becker, Peter	Ungarn und Deutschland – Motoren der Osterweiterung	2	115
Kaiser, Wolfram	Beschleunigung, Vertiefung und Erweiterung	3	169

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

		Heft	Seite
TAGUNGEN			
Becker, Peter	Von den Europa-Abkommen zum Beitritt	1	69
Brocker, Manfred/ Diedrichs, Udo	Maastricht auf dem Prüfstand – die Agenda der Regierungskonferenz 1996	1	62
Hanny, Birgit/ Jantz, Birke	Eine Zwischenbilanz zum Maastrichter Vertrag: Kritische Anmerkungen zu seiner Reform	2	120
Hödl, Erich	Repräsentation und Interessenvertretung der Hochschulen auf europäischer Ebene	3	174
Keller, Julia/ Maurer, Andreas	Hochschul- und forschungspolitische Herausforderungen der Europäischen Union	3	180
Schuster, Thomas	Die soziale Dimension der Europäischen Union	4	245
MITTEILUNGEN			
Bedarff, Hildegard	Das neue Europa. Nationale und internationale Dimensionen des institutionellen Wandels	2	127
Ganter, Stephan	Mannheimer Graduiertenkolleg für Sozialwissenschaften	2	129
Hrbek, Rudolf	Die Aktion „Jean Monnet“	1	75
Hrbek, Rudolf	Zum Gedenken an Emile Noël	4	260
Nowak, Carsten	Graduiertenkolleg „Integrationsforschung“ Hamburg	4	252
Wagner, Jürgen	Who’s Who in European Integration Studies	4	259

denen Verfahren unterscheiden: dem Verfahren des Beratenden Ausschusses (Typ I), des Verwaltungsausschusses (Typ II) und des Regelungsausschusses (Typ III). Normalerweise arbeitet ein Ausschuß ausschließlich entsprechend einem bestimmten Verfahren (zum Beispiel als Regelungsausschuß). In Ausnahmefällen können allerdings durchaus auch von ein und demselben Ausschuß zu unterschiedlichen Zeitpunkten verschiedene Verfahren angewandt werden. Es sind somit nicht unbedingt Ausschüsse, die einem bestimmten Verfahren folgen, sondern die Ausarbeitung der jeweils anstehenden Durchführungsmaßnahmen.

Alle drei Verfahren (plus zwei weitere für die Anwendung von Schutzklauselverfahren, auf die hier aber nicht weiter eingegangen werden soll) stellen einen jeweils spezifischen Mix aus Autonomie der Kommission und Kontrolle durch die Mitgliedstaaten dar, der unterschiedliche Auswirkungen auf die Effizienz des Implementationsprozesses und das Verhältnis von Gruppenrationalität zu partikularer Rationalität hat. Im Verfahren des Beratenden Ausschusses ist von der höchsten Effizienz und der stärksten Verwirklichung des Gruppeninteresses auszugehen, da die Kommission nur relativ geringe und lediglich auf Expertise-Input gerichtete Konsultationen mit den Mitgliedstaaten anzustellen hat, um ihren Vorschlag durchbringen zu können. Während dieser Konsultationsbedarf im Verwaltungsausschußverfahren schon um einiges höher ist (Vermeidung einer negativen qualifizierten Mehrheit), kann er im Regelungsauschußverfahren (Notwendigkeit einer positiven qualifizierten Mehrheit) nicht nur zu signifikanten Zeitverzögerungen führen, sondern auch dazu, daß die partikularen Interessen der Mitgliedstaaten so dominant sind, daß die Kommission Schwierigkeiten hat, dem kollektiven Gruppeninteresse ausreichend Rechnung tragen zu können. Nicht zuletzt deswegen hat die Kommission das IIIb-Verfahren, demzufolge sich der Rat mit einfacher Mehrheit gegen einen Kommissionsvorschlag aussprechen kann, noch niemals dem Rat vorgeschlagen und in den Beratungen zur Komitologieentscheidung darauf bestanden, daß ihr Protest bezüglich der Anwendung dieses Verfahrens in die Protokolle aufgenommen wurde. Die Kommission bezog sich hierbei auf die Stellungnahme der Regierungskonferenz zur Vorbereitung der EEA, in der es hieß: "the Conference requests the Council to give the Advisory Committee procedure in particular a predominant place in the interest of speed and efficiency in the decision-making process". Das Regelungsausschußverfahren sollte hingegen nur in Ausnahmefällen Anwendung finden. Auch aus juristischer Perspektive ist die Anwendung von Verfahren nach dem Typ IIIb äußerst umstritten. Rechtswissenschaftler haben sich in diesem Zusammenhang intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Verfahren nach dem Typ IIIb nicht gegen das institutionelle Gleichgewicht verstoßen, indem sie den Handlungsspielraum der Kommission zu stark begrenzen. Dem Rat wird im IIIb-Verfahren nicht nur ein quasi Veto-Recht bezüglich der Kompetenzen eingeräumt, die nach Art. 145 EGV auf die Kommission zu delegieren sind, sondern auch die Möglichkeit, eine Implementation überhaupt zu verhindern.

Expertise und Interessen

Wie oben schon erwähnt, setzen sich Komitologieausschüsse aus mitgliedstaatlichen Delegierten zusammen, die von ihren nationalen Ministerien ausgewählt werden. Es handelt sich hierbei in den meisten Fällen um Fachexperten, die nicht nur mit der jeweils spezifischen Materie vertraut sind, sondern darüber hinaus auf einen administrativen Hintergrund zurückgreifen können, der ihnen Zugang zu allen vorhandenen Informationen gewährleistet. Die Integration von wissenschaftlicher Expertise findet jedoch nicht nur durch Experten aus

gliedstaatliche Delegierte unterliegen somit einer strukturell angelegten Spannung zwischen den Individualrationalitäten der von ihnen vertretenen nationalen Interessen und der von ihnen als Kollektiv repräsentierten Gruppenrationalität. Zu erwarten ist dabei, daß ihre kollektive Rationalität um so größer sein wird, je höher ihr Verhandlungsspielraum und ihre Identifizierung mit dem zu bearbeitenden Problemgegenstand ist. Beide Faktoren sind oftmals zu einem hohen Grad gegeben: Die in vielen Fällen langjährige Arbeit an einer bestimmten Richtlinie und den mit ihrer Implementation einhergehenden Problemen führt nicht nur zu einer Identifizierung der Delegierten mit der erfolgreichen Bearbeitung der Materie, sondern macht die Delegierten (so sie es nicht schon sind) zu herausragenden nationalen Experten, deren Kompetenz kaum noch auf der Basis von sachhaltigen Argumenten in Frage gestellt werden kann.

Es kann von daher nur wenig überraschen, daß sich in der Komitologie ein ganz bestimmter Arbeitsstil entwickelt hat, der zwar einerseits nicht losgelöst von unterschiedlichen nationalen Interessen betrachtet werden kann, der andererseits aber auch starke Elemente der Suche nach Konsens und einer für alle Beteiligten akzeptablen Lösung beinhaltet. Indikatoren für diese interadministrative Koordination stellen die hohe Frequenz von Vorkonsultationen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, das eher seltene Vorkommen von Koalitionen zwischen Delegierten aus verschiedenen Mitgliedstaaten, die niedrige Rate der Ablehnung und die häufige Veränderung von Kommissionsvorschlägen während der Sitzungen sowie die hohe Anzahl von konsensualen Entscheidungen dar.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Arbeitsweise der Komitologieausschüsse ist ebenfalls die Rolle und Funktion der Kommission. Unter ihrer Leitung werden die Sekretariatsgeschäfte, die Festlegung der Tagesordnung und die Sitzungen des Ausschusses durchgeführt. Hierdurch verfügt sie über eine hohe Strukturierungsmacht bezüglich des Ablaufs und des Inhaltes der Sitzungen, die sie durchaus in ihrem Interesse zu nutzen versteht. Im Gegensatz zu den mitgliedstaatlichen Delegierten verfolgt die Kommission in den meisten Fällen nur zu einem relativ geringen Grad direkte inhaltliche Ziele im Sinne der Festlegung einer bestimmten Schadstoffobergrenze oder des Inhaltes einer bestimmten Verfahrensvorschrift. Ihr dominierendes Interesse ist die zügige Umsetzung von Richtlinien in Durchführungsbestimmungen, ohne dabei allzusehr eigene inhaltliche Ziele zu verfolgen. Ihre wesentliche Funktion ist von daher die eines unabhängigen Brokers mitgliedstaatlicher Interessen. Diese eindeutige Präferenz von Geschwindigkeit gegenüber sachhaltiger Problemerörterung führt zwar einerseits oftmals dazu, daß sich mitgliedstaatliche Delegierte darüber beklagen, daß ihre nationalen Interessen auf dem Altar des Zeitdruckes geopfert würden, andererseits dürfte dies aber auch eine notwendige Bedingung dafür sein, daß unterschiedliche nationale Interessen in angemessener Zeit zusammengeführt werden können.

Wahrung des institutionellen Gleichgewichtes

Während der Modus der Problembearbeitung durch Komitologieausschüsse von der Kommission und den mitgliedstaatlichen Delegierten grundsätzlich als sachangemessen bewertet wird, ist gerade vom Europäischen Parlament in der Vergangenheit scharfe Kritik am Komitologieverfahren vorgebracht worden. Insbesondere seit seiner Aufwertung im Rechtsetzungsprozeß durch das mit der EEA eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 189c EGV argumentiert das Parlament, daß seine Rolle als Mitgesetzgeber durch die Komi-

tologie partiell ausgehebelt wird, bzw. zumindest umgangen werden kann, indem die Rechtsakte alle wesentlichen Details auslassen und diese dann erst im Komitologieverfahren an den Gesetzestext angehängt werden. Insbesondere das „contre-filet"-Verfahren (Variante IIIb), demzufolge der Rat die alleinige Zuständigkeit für die Neuformulierung von Durchführungsmaßnahmen hat, wenn der zuständige Ausschuß den Vorschlag der Kommission nicht unterstützt hat, stellt für das Parlament eine Rücknahme der ihm eingeräumten Rechte dar. Darüber hinaus hat das Parlament Besorgnis geäußert, daß die Kontrolle des Rates über die Kommission im Rahmen der Komitologieverfahren zu einer Aushöhlung der eigenen Rolle als Kontrolleur der Kommission führen könne.

Mit dem Plumb–Delors–Übereinkommen im März 1988[21] erzielte das Parlament erstmals einen signifikanten Schritt in Richtung Integration in die Komitologieverfahren. Das Übereinkommen sah vor, daß Entwürfe zu Entscheidungen legislativen Charakters gleichzeitig an den zuständigen Ausschuß und das Parlament übermittelt werden sollten, solange dem keine Gründe entgegenstünden, die aus hohem Zeitdruck oder der Notwendigkeit der Geheimhaltung begründet wären. Im Roumeliotis Report[22] beklagte das Parlament jedoch nur kurz darauf, daß es nur in seltenen Fällen informiert worden und die praktische Handhabung des Übereinkommens daher unbefriedigend sei.

Mit dem Maastrichter Vertrag und der Aufwertung des Parlaments zum Mitgesetzgeber nach Art. 189b EGV (Mitentscheidungsverfahren) verschärfte sich der interinstitutionelle Konflikt noch weiter. Das Parlament argumentiert seitdem nicht ganz zu Unrecht, daß seine Rolle als Mitgesetzgeber impliziere, daß eine Übertragung von solchen Rechtsetzungskompetenzen, die in den Bereich des Mitentscheidungsverfahrens fallen, nicht mehr ausschließlich eine Delegation durch den Rat darstellen, sondern vielmehr eine gemeinsame Delegation von Rat und Parlament sind. Hieraus folge, daß Art. 145 (3) EGV und entsprechend auch die Komitologieentscheidung auf Rechtsakte, die nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassen worden seien, keine Anwendung finden könne. Vielmehr müsse das Parlament mit dem Rat dahingehend gleichgestellt werden, daß es nicht nur die gleichen Informationen erhalte, sondern ebenfalls im Fall der Rückverweisung an den Rat gleichermaßen an der Neuformulierung von Maßnahmen beteiligt sein müsse.

Der wachsende Konflikt zwischen Parlament und Rat über die Bestimmung des geeigneten Ausschußverfahrens führte 1994 dazu, daß das Parlament zum ersten Mal seine neuen Rechte zur Blockierung eines Richtlinienentwurfes in extenso wahrnahm. Beide Institutionen konnten sich im Fall der Richtlinie über den Sprach-Telefondienst auch in dritter Lesung nicht auf ein bestimmtes Verfahren einigen und der ganze Richtlinienentwurf mußte bis auf weiteres aufgeschoben werden. Ende 1994 führte der Konflikt letztlich sogar dazu, daß sich das Parlament auf seine ureigensten Machtmittel besann und die Mittel für die Komitologie in Höhe von 17,5 Millionen ECU kurzerhand sperrte (vor allem Reise- und Unterbringungskosten für Experten aus den mitgliedstaatlichen Verwaltungen). Die weitere Genehmigung der Mittel wurden seitens des Parlaments unter den Vorbehalt eines Berichtes seitens der Kommission über die Arbeitsprogramme der Ausschüsse gestellt. Hiervon waren insgesamt 430 Regulierungs-, Management- und Beratende Ausschüsse insofern betroffen, als eine Sperrung der Haushaltsmittel bedeutete, daß die Kosten für Reisen und Unterbringung der Delegierten nun nicht mehr aus dem Gemeinschaftshaushalt erstattet worden, sondern bei den Mitgliedstaaten angefallen wären. Hiervon wären nicht nur die Finanzminister in den nationalen Hauptstädten, sondern auch die Kommission betroffen gewesen, der sich auf die-

sem Weg der Zugang zu benötigter Expertise zu verschließen drohte. Wenig erstaunlich, daß nicht nur die Kommission prompt mit einem (leider lediglich quantitativ) umfangreichen Bericht über das Ausschußwesen reagierte, sondern es endlich auch am 20.12.1994 zu einem interinstitutionellen Abkommen über die Rolle des Parlaments in der Komitologie, dem sogenannten „Modus Vivendi"[23] kam.

Dem Verlangen des Parlaments nach gleichberechtigter Information in der Durchführung von Rechtsakten, die im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens erlassen wurden, wird nunmehr dadurch Rechnung getragen, daß „der zuständige Ausschuß des Europäischen Parlamentes ... zur gleichen Zeit und unter den gleichen Bedingungen wie der im grundlegenden Rechtsakt vorgesehene Ausschuß jeden von der Kommission vorgelegten Entwurf für einen Durchführungsrechtsakt von allgemeiner Geltung sowie den diesbezüglichen Zeitplan (erhält)". Um das häufig virulente Problem der zeitlichen Dringlichkeit zu regeln, verpflichtet sich das Parlament gegebenenfalls ein Dringlichkeitsverfahren einzuleiten. Die Kommission verpflichtet sich weiterhin, den zuständigen Ausschuß des Parlaments immer dann zu informieren, „wenn von der Kommission erlassene oder in Aussicht genommene Maßnahmen nicht mit der von dem im grundlegenden Rechtsakt vorgesehenen Ausschuß abgegebenen Stellungnahme übereinstimmen oder die Kommission – falls eine solche Stellungnahme nicht vorliegt – dem Rat einen Vorschlag für eine zu treffende Maßnahme unterbreiten muß". Die Verpflichtung des Rates auf eine Beteiligung des Parlaments im Falle eines Rückverweises an den Rat bleibt jedoch eher unklar. Im Modus Vivendi heißt es dazu, daß der Rat sich verpflichtet, alle „Durchführungsrechtsakte von allgemeiner Geltung", die an ihn zurückverwiesen wurden, erst nach Unterrichtung und Stellungnahme des Parlaments zu verabschieden. Hiermit ist offensichtlich keine gleichberechtigte Stellung des Parlaments impliziert. Sein Status ist lediglich dem eines Beratenden Ausschusses vergleichbar, der im Konfliktfall eher niedrig ist. Entsprechend hat sich das Konfliktpotential zwischen Rat und Parlament kaum wesentlich verringert. Es kann daher nur wenig erstaunen, daß die Debatte über die Festlegung der Entscheidungsverfahren für Durchführungsrechtsakte nicht nur noch immer Quelle endloser Diskussionen und Spannungen zwischen Rat und Parlament ist, sondern in vielen Fällen auch dazu geführt hat, daß keine Einigung zustande kam und der Rat – entgegen Art. 145 (3) EGV – die Implementationsbefugnisse selbständig ausübte.

Komitologie auf der Regierungskonferenz

Der Modus Vivendi war von Anfang an lediglich als provisorische interinstitutionelle Vereinbarung gedacht, die einen Rahmen für das Zusammenwirken von Rat, Parlament und Kommission in der Implementation von Rechtsakten bis zur Regierungskonferenz bereitstellen sollte. Im dritten Absatz des Modus Vivendi heißt es entsprechend: „Die drei Organe stellen fest, daß das Problem, das sich hinsichtlich der Maßnahmen zur Durchführung der nach dem Verfahren des Artikels 189b EGV erlassenen Rechtsakte stellt, wenn die Annahme dieser Maßnahmen der Kommission übertragen wird, ...bei der für 1996 vorgesehenen Revision der Verträge geprüft wird. Die Reflexionsgruppe wird gebeten, sich mit diesem Problem zu befassen". Obwohl die Komitologieentscheidung letztlich lediglich auf einen Ratsbeschluß zurückgeht und ihre Reform insofern keiner Vertragsänderung bedarf, steht sie und (natürlich insbesondere) der interinstitutionelle Konflikt zwischen Rat und Parlament einerseits und Rat und Kommission andererseits auf der Agenda der Regierungskonferenz.

Die Positionen von Parlament und Kommission sind dabei mehrfach deutlich klargelegt worden. In seiner Resolution vom 17.5.1995 über die Funktionsweise des Unionsvertrages mit Blick auf die Regierungskonferenz[24], fordert das Parlament neben einer Reduktion der Entscheidungsverfahren vor allem die Streichung der Verfahren vom Typ II und III. Darüber hinaus sollten Parlament und Rat gleichzeitig und in demselben Umfang von der Kommission über die Maßnahmen informiert werden, die sie beabsichtigt, und die Möglichkeit haben, diese zu kippen, neue Vorschläge zu verlangen oder ein neues Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Auch die Kommission befürwortet eine Veränderung der interinstitutionellen Kompetenzen in der Komitologie.[25] Die Kommission fordert dabei insbesondere, daß die Entscheidungsverfahren in der Komitologie ihre Rolle als Exekutivorgan der Gemeinschaft unterstreichen und der Funktion des Parlaments als Mitgesetzgeber Rechnung tragen sollten. Entsprechend votiert die Kommission für ein neues Ausschußverfahren, in dem das Parlament oder der Rat eine Durchführungsmaßnahme der Kommission ablehnen und im Mitentscheidungsverfahren erlassen können. Um die Komplexität der Entscheidungsverfahren zu reduzieren, sollte es darüber hinaus nur noch drei Ausschußverfahren geben, nämlich den Beratenden Ausschuß, den Verwaltungsausschuß und den Legislativausschuß, während alle Varianten dieser Ausschüsse abgeschafft werden sollten.

Im Bericht der Reflexionsgruppe[26] werden drei Optionen genannt, die von der Gruppe derzeit diskutiert werden. Der erste Vorschlag beinhaltet eine vollständige Übertragung der Exekutivbefugnisse an die Kommission bei gleichzeitiger Übertragung der Kontrolle über die Kommission an Rat und Parlament. Ein zweiter (entgegengesetzter) Vorschlag beinhaltet lediglich eine Vereinfachung der Verfahren bei Beachtung, daß die Exekutivfunktionen des Rates nicht geschmälert werden. Eine dazwischenliegende Lösung wird letztlich mit dem Vorschlag diskutiert, sich auf ein einziges Verfahren zu beschränken, in dem es der Kommission obliegt, nach Anhörung der nationalen Sachverständigen über die Durchführungsmaßnahme zu entscheiden, und zwar unter der Aufsicht des Rates und des Europäischen Parlaments, die die Maßnahme aufheben und die Anwendung der üblichen Rechtsetzungsverfahren beantragen könnten.

Die Reform der Komitologie wird jedoch zusätzlich noch dadurch erschwert, daß es seitens einiger Mitgliedstaaten die (an sich durchaus begrüßenswerte) Anstrengung gibt, diese in eine grundlegende Reform von gemeinschaftlichen Rechtsakten einzubetten. In diesem Zusammenhang wird eine dreiteilige Normenrangordnung diskutiert, in der zwischen Verfassungsnormen, Gesetzesnormen und Verordnungsnormen unterschieden werden soll. Innerhalb einer derartigen Rangordnung ließen sich dann die Befugnisse der einzelnen Organe sehr viel klarer bestimmen, als dies heute der Fall ist: Verträge würden Einstimmigkeit im Rat und die Ratifikation durch die nationalen Parlamente erfordern, legislative Normen würden auf Vorschlag der Kommission vom Rat und dem Parlament im Wege der Mitentscheidung beschlossen und die Kommission wäre zusammen mit den Mitgliedstaaten dafür zuständig, die Durchführungsbestimmungen zu erstellen, wobei der Rat und das Parlament eine Aufsichtsbefugnis hätten. Trotz seiner überzeugenden Klarheit dürfte dieser Vorschlag allerdings nur langfristig zu verwirklichen sein, da einigen Mitgliedern der Regierungskonferenz die ganze Logik des Schemas nicht gefällt. Hier wird argumentiert, daß das Schema ein Modell der Gewaltenteilung impliziert, in dem der Rat zur zweiten Legislativkammer und die Kommission zur europäischen Exekutive umgewandelt würde. Dieses aber würde dem Charakter der Union als einem „sui-

generis-Gebilde" nicht entsprechen und der notwendigen Flexibilität eines sich evolutionär entwickelnden politischen Gebildes nicht ausreichend Rechnung tragen.

Vor dem Hintergrund dieser stark divergierenden Positionen zwischen Parlament, Kommission und dem Bericht der Reflexionsgruppe muß es wohl als eher unwahrscheinlich gelten, daß sich die Mitgliedstaaten in absehbarer Zeit zu einer tiefgreifenden Reform der Komitologie werden durchringen können. Zu erwarten dürfte wahrscheinlich wenig mehr sein, als eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, das heißt der Forderung nach einer Reduktion der Anzahl von Entscheidungsverfahren. Gerade auch in Anbetracht der Vielzahl anderer Themenbereiche der Konferenz in Zusammenhang mit der Erweiterung und der Vertiefung der Europäischen Union droht dieses für die Funktionsweise und die Legitimität europäischen Regierens wachsende Bedeutung gewinnende Element der interadministriellen Koordination nur zu leicht in den Hintergrund gedrängt zu werden. Daher dürfte davon auszugehen sein, daß der Modus Vivendi mit all seiner Problematik auch zukünftig den Rahmen für die interinstitutionellen Beziehungen in der Komitologie abgeben wird.

Supranationale Balance und das Legitimitätsdilemma

Die bisherige Darstellung der supranationalen Verwaltungspraxis des Binnenmarktes hat sowohl die Bedeutung asymmetrischer Verhandlungspotentiale zwischen den Mitgliedstaaten als auch die hohe Gestaltungsmacht der Kommission für den Politikformulierungsprozeß betont. Des weiteren wurde darauf hingewiesen, daß Verwaltungshandeln in der Komitologie sowohl effizient im Sinne einer zügigen Verabschiedung von implementierenden Rechtsakten als auch der Berücksichtigung von Schutzinteressen der Mitgliedstaaten ist. Beide Phänomene lassen sich jedoch weder einseitig auf den gestaltenden Einfluß der Kommission noch auf intergouvernementale Verhandlungsprozesse zurückführen, sondern resultieren vielmehr aus dem Zusammenspiel von partikularer Nutzenmaximierung durch dominante mitgliedstaatliche Verwaltungen sowie die Prozeßsteuerung durch die Kommission und ihre wissenschaftlichen Ausschüsse. Zusammenfassend läßt sich Interaktion in der Komitologie daher als eine Parallelität von intergouvernementalen und europäisch–institutionellen Elementen bezeichnen, die starke Ähnlichkeiten zum Herrschaftstypus der supranationalen Union[27] aufweist. Der neue regulative Ansatz zur Vertiefung des Binnenmarktes mit seinem institutionellen Herzstück der Komitologie paßt daher weder in das Konzept eines regulativen Wettbewerbs noch in das einer europäischen zentralisierten Superbürokratie mit ausgeprägten deregulativen Politikinhalten. Administrative Supranationalität in der Verwaltung des Binnenmarktes muß vielmehr als ein politisches Konzept verstanden werden, das ohne starkes Zentrum auskommt und in dem Politik als die Abgleichung unterschiedlicher Interessen und nicht als die Realisierung des allgemeinen Willens eines organischen Körpers erfolgt.[28] Etabliert ist in der Komitologie eine Balance aus mitgliedstaatlichen Schutzinteressen und europäischem Market-making, die sowohl der gestiegenen Skepsis gegenüber der Kommission als auch den Befürchtungen gegenüber mitgliedstaatlichen Egoismen Rechnung trägt.

Hingewiesen wurde jedoch ebenfalls auf die Kritik des Europäischen Parlaments an der Komitologie und die Befürchtung einer Umgehung seiner Mitentscheidungsrechte nach Art. 189b. Die Frage nach der Legitimität der Komitologie läßt sich daher nur ungenügend mit dem Verweis auf deren hohe Effizienz beantworten. Sowohl im Rahmen einer technokra-

tisch-utilitaristischen Begründung von Legitimation als auch in einer rechtsstaatlichen Perspektive erscheint die Komitologie zwar als eine effiziente und dem Unionsvertrag entsprechende Institutionalisierung von Handlungsbedarf, die mit den aus der Vertiefung des Binnenmarktes resultierenden Problemen zufriedenstellend umgeht. Mit den grundlegendsten Anforderungen, die an demokratische Prozesse gestellt werden wie Transparenz und parlamentarische Kontrolle, hat die Komitologie jedoch wenig gemein. Gleichzeitig kann die Forderung des Parlaments nach gleichberechtigter Beteiligung an der Formulierung von Konkretisierungen zu Gesetzesakten, die nach Art. 189b erlassen wurden, aber auch nicht recht befriedigen. Weder verfügt das Parlament über auch nur annähernd ausreichende administrative und technische Ressourcen, um sinnvoll in der Detailarbeit der Ausschüsse zu partizipieren, noch kann es die Aufgabe eines Parlaments sein, diese Arbeit zu vollführen. Die Bewertung der Legitimität der Komitologie steht daher vor dem Dilemma, daß zwar einerseits die Verlagerung von Handlungskompetenzen auf die europäische Ebene aus Gründen der effektiven Problembearbeitung zu befürworten ist, daß andererseits aber die hiermit einhergehende Verringerung der Partizipationsmöglichkeiten von Bürgern und Parlamenten als nur schwer akzeptabel erscheint und einfache Lösungen wie die einer verstärkten Integration des Parlaments kaum überzeugen. Eine Lösung dieses Dilemmas kann hier nicht geleistet werden. Grundsätzlich müßte sie auf einer (noch zu formulierenden) postnationalen normativen Demokratietheorie aufbauen, die zwischen den Notwendigkeiten effizienter Problembearbeitung in grenzüberschreitenden Räumen und den Anforderungen an legitimes Regieren zu vermitteln fähig ist. Einer postnationalen normativen Demokratietheorie würde entsprechend die Aufgabe zukommen, allgemeine Kriterien für den Umgang mit dem Dilemma aus Problemlösungseffizienz und demokratischer Akzeptabilität zu entwickeln, auf die als Grundlage für institutionelle Reformvorschläge zurückgegriffen werden könnte.

Anmerkungen

1. Vgl. hierzu Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch, Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Dies. (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 15–45 sowie Jürgen Neyer und Dieter Wolf, Zusammenfügen was zusammen gehört! Zur Notwendigkeit eines Brückenschlages zwischen alten und neuen Fragestellungen in der Integrationsforschung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3:2 (1996), S. 399–423.

2. Vgl. hierzu Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt am Main 1996; Jachtenfuchs/Kohler-Koch, a.a.O.

3. Bei der Komitologie handelt es sich um einen Überbegriff für all diejenigen Ausschüsse, die im Bereich der Ausarbeitung von Durchführungsmaßnahmen zu Sekundärrechtsakten des Rates tätig sind. Dieser Beitrag stellt Zwischenergebnisse aus einem von der Volkswagenstiftung geförderten interdisziplinären Forschungsprojekt zum Thema „Die Europäisierung von Risikoregulierungen technischer Konsumgüter und Lebensmittel („Komitologie") vor. Da es sich um ein interdisziplinäres Projekt handelt, muß nicht expliziert werden, daß es sich bei diesem Beitrag um das Ergebnis einer Zusammenarbeit handelt, von der der Autor mehr gelernt hat, als hier darzulegen ist. Besonderer Dank deswegen an Andreas Bücker, Josef Falke, Christian Joerges und Sabine Schlacke sowie eine Vielzahl von Personen bei der Europäischen Kommission und in mitgliedstaatlichen Verwaltungen, die uns Rede und Antwort gestanden haben. Besten Dank auch an Andrea Liese und die Teilnehmer des Arbeitskreises Integrationsforschung der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) am 1./2. November 1996 in Mannhein für kritische Kommentare und Anmerkungen. Vgl. ausführlicher zum Gesamtprojekt Andreas Bücker/Christian Joerges/Jürgen Neyer/Sabine Schlacke, Social Regulation through European Committees: An Interdisciplinary Agenda and Two Fields of Research, in:

Robin H. Pedler und Günther Schäfer (Hrsg.), Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1996.

4. Vgl. hierzu Renaud Dehousse, Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community, in: Journal of Common Market Studies 4 (1992), S. 381–401; Jeanne-Mey Sun und Jacques Pelkmans, Regulatory Competition in the Single Market, in: Journal of Common Market Studies 1 (1995), S. 67–89.

5. Council Decision 87/373 of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, OJL 197/33.

6. Vgl. Dusan Sidjanski, Communauté Européenne 1992: Gouvernement de Comités? in: Pouvoirs 48 (1989); Peter van der Knaap, Government by Committee: Legal Typology, Quantitative Assessment and Institutional Repercussions of Committees in the European Union, in: Pedler/Schäfer (Hrsg.), a.a.O., S. 83–116.

7. Wolfgang Wessels, Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie? in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), a.a.O., S. 165–192.

8. Vgl. hierzu Maurizio Bach, Vom Zweckverband zum technokratischen Regime: Politische Legimitation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Heinrich A. Winkler und Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität, Stuttgart 1993, S. 288–308.

9. European Parliament 1993: De Giovanni Report for the Committee on institutional Affairs on questions of comitology relating to the entry into force of the Maastricht Treaty, PE 206.619/fin.

10. Christopher Docksey und Karen Williams, The Commission and the Execution of Community Policy, in: Geoffrey Edwards und David Spence, The European Commission, London 1994, S. 117–145.

11. Für einen Einstieg in die Analyse des europäischen Ausschußwesens vgl. Christoph Bertram, Decision-Making in the E.E.C.: The Management Committee Procedure, in: Common Market Law Review (1967), S. 246–264; Kieran St. Clair Bradley, Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly, in: Common Market Law Review 29 (1992), S. 693–721; G.J. Buitendijk, M.P.C.M. van Schendelen, Brussels Advisory Committees: A Channel for Influence, in: European Law Review 20:1 (1995), S. 37–56; Docksey/Williams, The Commission and the Execution of Community Policy, a.a.O., Christian Engel und Christine Borrmann, Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung. EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte, Hamburg: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, 1991; Christiane Glatthaar, Einflußnahme auf Entscheidungen der EG durch die Ausschüsse der EG-Kommission, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 3 (1992), S. 179–182; Hartmut A. Grams, Komitologie im Gesetzgebungsprozeß der Europäischen Union, in: Kritische Justiz 1–2 (1995), S. 112–131; Otto Harnier, Fingerhakeln zwischen Rat und Kommission, in: EG-magazin 4 (1991), S. 15–17; Koen Lenaerts, Regulating the Regulatory Process: „Delegation of Powers" in the European Community, in: European Law Review 18 (1993), S. 23–49; Franz Urban Pappi und Willi Schnorpfeil, Das Ausschußwesen der Europäischen Kommission: Grundstrukturen und Kommunikationsmöglichkeiten für Verbände, in: König/Rieger/Schmitt (Hrsg.), Das europäische Mehrebenensystem, a.a.O., S. 135–159; Peter Schindler, The Problems of Decision-Making by Way of the Management Committee Pocedure in the European Community, in: Common Market Law Review (1971), S. 184–205: Helmut Schmidt von Sydow, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften. Die Kommission, Baden-Baden 1980, S. 131–185.

12. Für eine Schilderung der Entwicklung der Komitologie seit den sechziger Jahren vgl. Christoph Demmke/Elisabeth Eberhardter/Günther Schäfer/Alexander Türk, The History of Comitology, in: Pedler/Schäfer, a.a.O. (s. Anm. 3), S. 61–82.

13. Council Decision 87/373/EEC of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, OJ L 197 vom 18.7.1987.

14. Christian Joerges, Scientific Expertise in Social Regulation and the European Court of Justice: Legal Frameworks for Denationalised Governance Structures, EUI Robert Schuman Centre, Working Paper X/1996, Florence.

15. Mitgliedstaaten können allerdings gegen die Entscheidung der Kommission Klage beim EuGH einreichen. Hierbei handelt es sich jedoch um ein langwieriges und arbeitsintensives Verfahren, das aus naheliegenden Gründen nur in Ausnahmefällen beschritten wird.

16. Die ZEIT vom 21.6.1996, S. 34, „Die unerhörten Experten".

17. Die ZEIT vom 12.7.1996, S. 2 und S. 5, „Tief gestapelt".

18. Eine Einschätzung, die auch von der bisher einzigen umfassenden empirischen Studie zur Komitologie geteilt wird: Institut für Europäische Politik: „Comitology" – Characteristics, Performance and Options; Research project under contract by the EC Commission, Preliminary Final Report, Bonn 1989. Diese Studie ist leider nicht öffentlich zugänglich.

19. Institut für Europäische Politik, a.a.O., S. 103.

20. Vgl. Adrienne Héritier/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becker, Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Opladen 1994.

21. "Plumb-Delors"-Procedure of 1988, PE 123.217/Anl.

22. European Parliament, Roumeliotis Report Doc. A3 0310/90, 19. November 1990.

23. Modus Vivendi of 20 December 1994 between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Article 189b of the EC Treaty, OJ C 293 of 8.11.1995.

24. European Parliament, Resolution on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference – Implementation and development of the Union, in: European Parliament, White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Vol. 1, 1995, Official Texts of the European Unions Institutions.

25. European Commission, Commission Opinion. Reinforcing political union and preparing for enlargement, Luxembourg 1996.

26. Generalsekretariat des Rates, Bericht der Reflexionsgruppe und dokumentarische Hinweise, Luxemburg 1996.

27. Vgl. Armin von Bogdandy, Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive, in: integration 4 (1993), S. 210–224.

28. Ebenda, S. 218.

Deutschland in Europa: Perzeptionen und Interessen

In einer Phase, in der die künftige Entwicklung der Europäischen Union gleich mehrfach auf der Tagesordnung steht, sei es in der aktuellen Regierungskonferenz, der Diskussion um die Wirtschafts- und Währungsunion, der Debatte um die Finanzierung oder um die bevorstehende Erweiterung, kommt der Frage nach der Rolle des größten Mitgliedslandes zweifelsohne eine wichtige Bedeutung zu. Die Wahrnehmungen, Interessen und Strategien der Bundesrepublik sind für die Dimensionen von Vertiefung und Erweiterung des Integrationsprozesses ohne Zweifel mitbestimmend. Grund genug also für das diesjährige Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration, das mit Unterstützung der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland und des Deutschen Industrie- und Handelstages in Bonn stattfand, sich mit dem Thema: „Deutschland in Europa" zu befassen.

Unterschiedliche perspektivische Annäherungen, Konzepte und analytische Zugänge sind zur Behandlung einer solchen Fragestellung möglich und kamen in den Beiträgen der Referenten und Teilnehmer denn auch deutlich zum Ausdruck. Zum einen geht es um die Rolle und Stellung Deutschlands innerhalb der Europäischen Union, aber auch im Blick auf angrenzende Staaten, die sich um eine Mitgliedschaft bemühen, wie etwa Polen. Sein politisches und wirtschaftliches Gewicht und Machtpotential sind ein unbestreitbarer Faktor im europäischen Kontext. Von Bedeutung sind ebenso die europapolitische Strategie Deutschlands selbst, seine eigene Wahrnehmung des Integrationsprozesses und darin eingebettet seine nationalen Interessen. Es geht schließlich um die Verortung jener Ergebnisse im Kontext der aktuellen europäischen Agenda.

Eine Grundsatzfrage schien jenseits aller sonstigen Divergenzen keinerlei Kontroversen zu verursachen und wurde in der Eröffnungsrede von

Deutschland in Europa

Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn in Zusammenarbeit mit der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland

Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn, 14.-16. November 1996

Die Rolle Deutschlands in Europa?

Außenperzeption - Wie wird Deutschland vom Ausland wahrgenommen?

Dr. Charlie JEFFEREY, University of Birmingham
Pascal FILIU DERLETH, Bonn/Paris
Prof. Maarten BRANDS, Deutschland-Institut, Universität Amsterdam
Prof. Dr. Witold MALACHOWSKI, Forschungszentrum für Deutsch-Polnische Wirtschaftsbeziehungen, Warschau

Innenperzeption - Wie sehen die Deutschen ihre Rolle in Europa?

Prof. Dr. Werner LINK, Universität zu Köln
Dr. Peter HORT, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt/Brüssel

Deutschland und die Europäische Währungsunion

Prof. Dr. Wolf SCHÄFER, Universität der Bundeswehr, Hamburg
Ulrich SCHRÖDER, Deutsche Bank Research, Frankfurt
Prof. Dr. Beate NEUSS, Technische Universität Chemnitz-Zwickau

Die Zukunft des EG-Budgets: Deutschland als „Zahlmeister"?

Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim
MR Dr. Bernd SPIEKERMANN, Bundesministerium der Finanzen, Bonn
MDg. Dr. Gerhard MEMMINGER, Bayerische Staatskanzlei, München
Dr. Walter DEFFAA, Europäische Kommission, Brüssel

Die Zukunft der EU. Stand und Perspektiven der Regierungskonferenz 1996

Marcell von DONAT, Europäische Kommission, Brüssel
Marlene LENZ, MdEP, EVP-CD-Fraktion, Brüssel

Strategien und Optionen der deutschen Europapolitik und die Regierungskonferenz 1996

MDg. Johannes DOHMES, Auswärtiges Amt, Bonn
Christian STERZING, MdB, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bonn
Elmar BROK, MdEP, EVP-CD-Fraktion, Brüssel
Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg
Prof. Dr. Hans-Eckart SCHARRER, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg
Dr. Christian DEUBNER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen

Hans Peter Stihl stellvertretend und antizipierend für alle Teilnehmer beantwortet: Deutschland braucht Europa, ein Festhalten an der Integration im Rahmen der Europäischen Union bleibt weiterhin im deutschen Interesse. Abweichende und konträre Positionen und Meinungen ergaben sich allerdings in zahlreichen Einzelaspekten eben jener Mitgliedschaft, ihrer Ausgestaltung, ihrer Begründung und Motivation. Hier zeichnet sich ein zweifacher Trend ab: zum ersten werden die vertretenen Positionen heterogener und ihre Bandbreite vielfältiger, zum anderen erodieren in zunehmenden Maße bisher akzeptierte Annahmen und Aussagen über die deutsche Teilnahme am Integrationsprozeß.

So machte Stihl deutlich, daß sich die europäische Integration in einem permanenten Rechtfertigungszwang befinde, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher und sozialer Probleme und Krisen. Sein Ja zur deutschen Teilnahme in der Europäischen Union verband er mit konkreten Vorstellungen über das Europa der Zukunft; es müsse sich als politisch geeintes, nach außen und innen offenes und wirtschaftlich starkes Europa erweisen, welches auf einem gesunden ordnungspolitischen Fundament stehe. Stihl mahnte in diesem Zusammenhang die Vollendung des Binnenmarktes, eine Fortführung der Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen und den Ausbau der transeuropäischen Netze an. Als große Reformprojekte bezeichnete er die Regierungskonferenz, die Erweiterung und die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Stihl warnte vor der schleichenden Aushöhlung nationaler Kompetenzen etwa auf dem Umweg der Übertragung von Außenwirtschaftsbefugnissen an die Gemeinschaft, und sah darin eine Infragestellung des Subsidiaritätsprinzips. Die Erweiterung müsse Impulse für eine Reform wichtiger Handlungsfelder der Gemeinschaft freisetzen, insbesondere in der Agrar- und Strukturpolitik, zudem gelte es, die deutsche Nettozahlerposition, die seit Jahren deutliche Asymmetrien aufweise, zu überdenken. Stihl plädierte klar für eine einheitliche europäische Währung, legte allerdings nochmals deutliches Gewicht auf die Konvergenzkriterien sowie die Notwendigkeit eines Stabilitätspaktes.

Deutschland im Visier seiner Nachbarn: der gebändigte Hegemon?

Die Beantwortung der Frage nach der Rolle und Position der Bundesrepublik in Europa allein aus der Selbstdeutung deutscher Akteure heraus zu leisten, würde freilich einen grundlegenden Umstand außer acht lasen, welcher die Möglichkeiten und den Spielraum deutscher Europapolitik determiniert: die Tatsache, daß sich Deutschland im Kontext seiner Nachbarn bewegt, die eben durch ihre Sichtweisen und Handlungen den Partner und seine Politik wesentlich beeinflussen können.

Aus polnischer Sicht referierte *Witold Malachowski* über die beträchtliche Bedeutung, welche dem westlichen Nachbarn in seinem Land zugewiesen werde. Die Bundesrepublik sei der mit Abstand wichtigste Handelspartner Polens in Westeuropa. Politisch setze man große Hoffnungen auf deutsches Engagement in der Frage der Osterweiterung von Europäischer Union und NATO. Die bilateralen Beziehungen befänden sich derzeit in einer ihrer besten Phasen seit langem.

Zu einem ähnlichen Befund für die Niederlande kam *Maarten Brands,* der ein nunmehr entspanntes Verhältnis beider Staaten diagnostizierte, nachdem sich in den letzten Jahren immer wieder Verstimmungen und Kontroversen eingestellt hätten. Sehr wohl werde wahrgenommen, daß das Jahr „1989" die Welt, Europa und damit auch die Machtbalance in der Europäischen Union verändert habe. Zugleich befürchte man das damit verbundene gewachsene Gewicht der großen Länder; Direktorat-Lösungen bzw. eine größere Macht für den Europäischen Rat fänden in Den Haag keine Zustimmung. Die Sicht der Bundesrepublik unterliege einer zweifachen Unterscheidung: Zum einen werde das vereinte Deutschland als mächtiger und dominanter wahrgenommen, zugleich aber auch als Motor der europäischen Einigung für unverzichtbar gehalten. Es gelte, und dies mache die niederländische Strategie aus, deutsche Alleingänge zu verhindern, vielmehr müsse die multilaterale Einbindung des Nachbarn geleistet werden. Mit Sorge sehe die niederländische Regierung allerdings die deutsch-französische

Vertrauen in die Partner dürfe nicht fehlen. Letztlich gehe es um Stetigkeit und Glaubwürdigkeit der Politik.

Besondere Aufmerksamkeit widmete Scharrer der Frage der Osterweiterung; es stelle sich das Thema der Aufnahmekapazität für weitere Mitglieder, welche weit über die Betrachtung der institutionellen Mechanismen hinausreiche. Das Problem der Arbeitskräftezuwanderung sei schon jetzt akut und würde sich erheblich verschärfen. Kaum gestellt würden zudem entscheidende Fragen nach den wirtschafts- und ordnungspolitischen Modellen und Leitbildern in den beitrittswilligen Ländern und deren Konsequenzen für die Europäische Union. Kann es sich Deutschland politisch und ökonomisch leisten, unter den gegebenen Bedingungen jene Probleme anzugehen? Wenn nicht, müßten Formeln flexibler Integration herangezogen werden, mit klaren Konsequenzen für die künftige Struktur der Europäischen Union; es entstünden Räume von unterschiedlicher Größe und Dichte, nicht alle Mitglieder sähen sich gleichen Konditionen unterworfen.

Christian Deubner griff in seinem Beitrag nochmals die Thematik der Flexibilität auf; die Erweiterung werde eine drastische Statusdifferenzierung mit sich bringen, deren Konsequenzen wenig wünschenswert seien. Die Grenzen der Integrations- und Vertiefungsdynamik werden aller Wahrscheinlichkeit nach erreicht werden. In Zukunft stelle sich in akuter Form die Frage nach der Dringlichkeit für weitere Reformen und einer Vertiefung; die Bedingungen seien aber deutlich verändert, Verhandlungen wie bisher praktiziert würden kaum noch möglich sein. Deutschlands neue geo- und machtpolitische Rolle ließen aber einen erhöhten Bedarf nach enger und verbindlicher Einbindung in die Europäische Union entstehen, um eine friedliche und stabilisierende Kooperation zu gestalten. Auf der Regierungskonferenz könne entweder eine Minimalstrategie bevorzugt werden, welche auf dem bisher Erreichten aufbaue, es als Anlaß zur Zufriedenheit deute und Gelegenheit biete, denselben Weg wie bisher einzuschlagen. Oder es wäre eine Maximalstrategie denkbar, die mit dem Eingeständnis beginne, daß mit der derzeitigen Anzahl von 15 Mitgliedern weitere Fortschritte nicht möglich seien, deswegen nach neuen Formen der Zusammenarbeit, etwa in der Kerngruppen-Strategie, Ausschau gehalten werden müsse. Dies entspreche der zuvor identifizierten Einsicht in die Dringlichkeit von Reformen und der Erkenntnis, daß mit allen Mitgliedern nicht gehandelt werden könne. Deubner gab zu bedenken, daß bereits Differenzierungen des Integrationsprozesses existieren; nicht eine Abschaffung jener Phänomene sei geboten, vielmehr gelte es, sie für die Einheit der Europäischen Union unschädlich zu machen, ja sogar für die weitere Integration zu nutzen. In der Frage, ob dies gelingen könne, zeigte sich Deubner allerdings teilweise skeptisch.

Optionen deutscher Europapolitik

Peter-Christian Müller-Graff offerierte aus rechtswissenschaftlicher Sicht drei Strategien deutscher Europapolitik: eine Rückentwicklung der gewachsenen Rechtsgemeinschaft hin zu einer Kooperationsgemeinschaft von Einzelstaaten ohne verbindliche Sicherstellung der Klärung des Gemeinschaftsrechts durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Als Beispiele für mögliche Ansätze und Tendenzen in dieser Richtung nannte er den Prüfungsvorbehalt des Bundesverfassungsgerichts über die Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht in seinem Maastricht-Urteil oder die Selbsthilfe des Landes Sachsen, das unter Mißachtung eines Bescheides der Kommission und ohne ein Urteil des EuGH abzuwarten, Beihilfen gewährt habe; als zweite Option identifizierte Müller-Graff eine Status-quo-Orientierung, die eine sich gleichsam selbst fortschreibende Entwicklung der Integration unter maßgeblicher Federführung des EuGH postuliert; und schließlich eine Verstärkungsstrategie, die durch gezielte Vertragsänderungen bewirkt werden könne; Vorschläge gebe es bereits reichlich in dieser Hinsicht.

Er hob die Bedeutung der Rechtsordnung und ihrer zivilisierenden Wirkung auf die Praxis nationaler Politiken hervor und identifizierte verschiedene Konsequenzen der einzelnen Strategien auf eben jenes rechtliche Gefüge, welches sich in Form der Gemeinschaften seit den fünfziger Jahren herausgebildet habe. Die besondere Posi-

tion der Bundesrepublik, des Landes mit den meisten Nachbarn im Zentrum des Kontinentes, ließen es in besonderer Weise Nutzen ziehen aus der zivilisatorischen Bändigung nationaler Politiken im Umgang miteinander durch die Unterwerfung unter unmittelbar anwendbares Recht. Eine Rückführungsstrategie sei deshalb nicht im deutschen Interesse, besser böte sich im Vergleich eine Status-quo-Option an, wenngleich auch diese Grenzen aufweise; der Weg der Verstärkung sei in der Lage, diese Grenzen zu überwinden; als notwendig erweise sich eine Reform der Europäischen Union, die die Elemente der Stimmigkeit, der Verläßlichkeit sowie der Zukunftsfähigkeit enthalte.

Interessante Parallelen weisen die von Müller-Graff skizzierten Strategien zu den Optionen deutscher Europapolitik auf, die Hrbek und Wessels aus politikwissenschaftlicher Perspektive bereits 1984 entworfen haben: nämlich einem „Disengagement" aus dem Integrationskontext mit der Möglichkeit eines konfliktiven Verhaltens gegenüber gemeinschaftsrechtlichen Regeln, einer Status-quo-orientierten, politisch relativ gering profilierten Konservierung des EG-Systems, und schließlich eines verstärkten Engagements in Fragen der europäischen Integration mit klarem Reformdrang.[6] Eine produktive Verknüpfung von Ansätzen und Zugängen unterschiedlicher fachlicher Disziplinen zu dieser Thematik und ihre Zuschneidung auf die aktuellen Rahmenbedingungen deutscher Europapolitik dürfte sich als interessantes und gewinnbringendes Unternehmen erweisen.

Wo steht nun das vereinte Deutschland in der Europäischen Union? Welche Rolle und Interessenwahrnehmung ist von ihm zu erwarten? Deutlich wurde, daß das neugewonnene Gewicht der Bundesrepublik von seinen Nachbarn unzweideutig wahrgenommen wird und daß damit auch Erwartungen verbunden sind. Wie aber wird sie diese erfüllen? Als Hegemon, der die übrigen Mitglieder zunehmend dominant in die Bahnen seines Interessenkalküls lenkt, oder aber in Gestalt einer kooperativen Führungsmacht, die als Motor der Integrationsentwicklung, ihre eigene Rolle und ihr Gewicht beständig hintertreibend, sich in den Dienst der Europäischen Union stellt, damit aber Ängste der Partner nie ganz ausschalten kann. Die Bundesrepublik wird den Umgang mit den Dilemmata, die sich aus ihrer Position und ihrem Status in der Europäischen Union ergeben, weiter üben müssen, ohne ihre nationalen Interessen auszuklammern.

Udo Diedrichs

Anmerkungen

1. Rudof Hrbek und Wolfgang Wessels, Nationale Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Integrationsprozeß, in: Dies. (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 32, 36.
2. Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994, S. 9, 13.
3. Bernhard May, Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, Bonn 1982, S. 292.
4. Ebenda, S. 293.
5. Vgl. Werner Feld, West Germany and the EC, New York 1981.
6. Rudolf Hrbek und Wolfgang Wessels, Das EG-System als Problemlösungsebene und Handlungsrahmen – Optionen deutscher Europa-Politik, in: Dies. (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, a.a.O., S. 524ff.

Die Europäische Union und Polen

Die Osterweiterung ist neben der Vertiefung der Integration die zweite große Herausforderung der Europäischen Union am Ende dieses Jahrhunderts. Daß diese Erweiterung kommen wird und zunächst die Länder, mit denen Europa-Abkommen geschlossen worden sind, umfassen wird, das ist nach den Erklärungen der Europäischen Räte von Kopenhagen im Juni 1993, Essen im Dezember 1994 und Cannes im Juni 1995 nicht mehr zu bezweifeln. Die Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder an eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union bedarf jedoch einer gründlichen Vorbereitung, und zwar auf beiden Seiten.

Reformbedarf

Die Union muß Reformen durchführen – sowohl institutioneller Art wie auch hinsichtlich bestimmter Politikbereiche, wie etwa der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Struktur- und Regionalpolitik –, um auch als Gemeinschaft mit zwei Dutzend oder mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig und finanzierbar zu bleiben. Implizit wird dieses Erfordernis vom Europäischen Rat in Kopenhagen genannt, wenn dieser zu den Voraussetzungen für einen Beitritt mittel- und osteuro-päischer Länder auch die Fähigkeit der Union zählt, „neue Mitglieder aufzunehmen und dabei die Stoßkraft der Integration zu erhalten und ihren inneren Zusammenhalt und ihre grundlegenden Prinzipien zu wahren".

Die beitrittswilligen Staaten Mittel- und Osteuropas müssen Anpassungsleistungen im Hinblick auf die angestrebte Integration in die Europäische Union und insbesondere in den Binnenmarkt erbringen. Die Vielzahl der hier erforderlichen Maßnahmen, vor allem in bezug auf die Rechtssetzung, wird deutlich bei einem Blick auf die im umfangreichen Weißbuch der Kommission vorgeschlagenen konkreten Anpassungsschritte. Zusätzliche Schwierigkeiten entstehen für die Beitrittskandidaten durch die Unklarheiten über die interne Fortentwicklung der Europäischen Union, was die Union zu

Die Europäische Union und Polen

Bestandsaufnahme und Perspektiven der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder an die Europäische Union am Beispiel Polens

Frankfurt (Oder) und Slubice
13.–14. September 1996

Eröffnungssitzung

Grußworte
Prof. Dr. Hans N. WEILER, Rektor der Europa-Universität Viadrina
Eckhard JAEDTKE, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Berlin
Dr. Bernd KUNZMANN, Informationsbüro des Europäischen Parlaments für Deutschland, Außenstelle Berlin
Zenon KOSINIAK-KAMYSZ, Handelsrat der polnischen Botschaft, Berlin

Einführungen in das Gesamtprogramm
Dr. Andrzej STEPNIAK, Polish European Community Studies Association PECSA
Prof. Dr. Wulfdiether ZIPPEL, TU München/Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn

1. ROUND TABLE DISKUSSION

Zur politischen Bestandsaufnahme der Beitrittsvorbereitung der Reformländer in Mittel- und Osteuropa

Ryszard RYSINSKI, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Polen, Warschau
Andrzej HARASIMOWICZ, Abteilungsleiter der Abteilung für europäische Integration des Ministerialamtes der polnischen Regierung, Warschau
Marian STASIAK, Komitee für Fragen der Europäischen Integration, Sektion Information und Ausbildung, Ministerrat
Bernhard ZEPTER, Unterabteilungsleiter der Europa-Abteilung des Auswärtigen Amtes, Bonn
Prof. Marian ECKERT, Wojewode von Zielona Gora
Imrgard VON ROTTENBURG, Staatssekretärin der Landesvertretung Brandenburg
Dr. Ernst PIEHL, Europäische Kommission GD IA, Brüssel
Stanislaw TILLICH, Mitglied des Europäischen Parlaments, Straßburg

Moderation
Eckhard JAEDTKE, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Berlin

STATEMENTS UND DISKUSSION

Zu den zentralen ökonomischen Lösungserfordernissen

Prof. Dr. Wulfdiether ZIPPEL, TU München/Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn
Prof. Dr. Bohdan GRUCHMANN, Universität Poznan
Dr. Renata STAWARSKA, Universität Poznan

Zu den rechtlichen Lösungserfordernissen

Dr. Maciej LIS, Universität Wroclaw
Ass. Jur. Dirk GASSE, Universität Heidelberg

Zu den politisch-sozio-kulturellen Dimensionen

Dipl. Pol. Bettina MORHARD, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)
Prof. Dr. Leslaw KOCWIN/Dipl. Pol. Ryszard BEDNARSKI, Universität Wroclaw

Key Note Speach
Botschafter Dr. Rolf TIMANS, Leiter der EU-Delegation Warschau

2. ROUND TABLE DISKUSSION

Zu den Perspektiven des künftigen Beitritts der Reformländer aus Mittel- und Osteuropa in die EU

Jan BORKOWSKI, Vorsitzender des SEJM-Ausschusses für Europa-Abkommen, Warschau
Markus MECKEL, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bonn
Dr. Heinz KINDERMANN, Mitglied des Europäischen Parlaments, Straßburg
Botschafter Dr. Rolf TIMANS, Leiter der EU-Delegation Warschau

Moderation
Axel R. BUNZ, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn

Schlußworte
Eckhard JAEDTKE, Vertretung der Europäischen Kommission Berlin

einem „moving target" macht: Die assoziierten Länder wissen nicht, wie die Europäische Union aussehen wird, der sie beitreten wollen.

Mit diesen Fragen beschäftigte sich eine deutsch-polnische Konferenz, die von den Berliner Vertretungen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission sowie den wissenschaftlichen Vereinigungen auf beiden Seiten, dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und der Polish European Community Studies Association (PECSA), in Frankfurt an der Oder und der polnischen Nachbarstadt Slubice veranstaltet wurde. Konkret ging es um eine Bestandsaufnahme und um die Perspektiven der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder an die Europäische Union am Beispiel Polens. Polen kommt bei der Osterweiterung der Europäischen Union aufgrund seiner Größe und seiner Bevölkerungsstärke, aber auch wegen seiner hohen Reformbereitschaft eine zentrale Rolle zu. Mit Frankfurt und Slubice als Tagungsorten war daher eine glückliche Wahl getroffen worden, wie auch der Rektor der gastgebenden Europa-Universität Viadrina, *Hans Weiler*, in seiner Begrüßungsansprache betonte, indem er auf die erfolgreiche deutsch-polnische Zusammenarbeit an der Viadrina verwies, deren Studenten zu einem Drittel aus Polen kämen. *Eckhard Jaedtke* gab einen einführenden Überblick über die politischen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten, die für eine schnelle Integration Mittel- und Osteuropas in die Europäische Union plädierten, sowie über den internen Reformbedarf der Union. *Bernd Kunzmann* bezeichnete in seiner Ansprache die Osterweiterung der Europäischen Union als eine bedeutende Chance, Frieden, Sicherheit und Wohlstand für ganz Europa zu sichern.

Für die PECSA betonte *Andrzej Stepniak* die Wichtigkeit des von der Europäischen Kommission geförderten ECSA-Netzwerkes für die Staaten Mittel- und Osteuropas, das einen wesentlichen Beitrag zur wissenschaftlichen Vorbereitung und Begleitung des Integrationsprozesses in Richtung auf eine Vollmitgliedschaft leiste. Die besondere Bedeutung der interdisziplinären wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland im Hinblick auf eine Osterweiterung der Europäischen Union und das gute Funktionieren der im Rahmen der ECSA-Kooperation geschaffenen wissenschaftlichen Kontakte hob *Wulfdiether Zippel* für den AEI hervor.

Politische Bestandsaufnahme

Das Kernthema der Konferenz, die Bestandsaufnahme der Vorbereitung für einen Beitritt der mittel- und osteuropäischen Reformländer, wurde zunächst von politischer Seite beleuchtet. So analysierten *Marian Stasiak* und *Bernhard Zepter* den Stand des Transformationsprozesses in Polen und stellten einvernehmlich fest, daß trotz wichtiger Erfolge in der wirtschaftlichen Entwicklung und bei der Festigung der demokratischen Stabilität noch tiefgreifende Maßnahmen der Restrukturierung der Volkswirtschaft erforderlich seien. Einem hohen Wirtschaftswachstum und positiven Tendenzen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stünden ein steigendes Leistungsbilanzdefizit, eine verhältnismäßig hohe Inflation und eine beträchtliche Auslandsverschuldung gegenüber. Eine große Hilfe bei der Bewältigung der transformationsbedingten Schwierigkeiten seien die Unterstützungsprogramme der Europäischen Union, insbesondere das PHARE-Programm. *Ernst Piehl* erläuterte die Zusammensetzung und Verwendung des Programms, das ein jährliches Volumen von über zwei Milliarden D-Mark hat. Schwerpunkte sind die Anpassung der Reformländer an die Anforderungen des Binnenmarkts, die Vollendung der Marktreformen sowie die erwähnten Restrukturierungsmaßnahmen. Polen ist Hauptförderungsland des Programms.

Eine wichtige Rolle bei der Beitrittsvorbereitung spielt die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene zwischen Beitrittskandidaten und Mitgliedstaaten der Union. Auf diesem Felde sind, wie *Irmgard von Rottenburg* für das Land Brandenburg und *Marian Eckert* für die Woiwodschaft Zielona Gora berichteten, zwischen deutschen und polnischen Regionen bedeutende, wenn auch bislang von der Öffentlichkeit wenig wahrgenommene Erfolge erzielt worden. Ein wesentlicher Faktor sei dabei der organisatorische Rahmen, der durch die Bildung der

sogenannten Euregios und ihre Förderung durch die Europäische Union geschaffen worden ist und der eine vielfältige Kooperation auf lokaler Ebene – durch Kommunen, Kreise, Kammern und Vereine – ermöglicht.

Ökonomische Anforderungen

Aus wissenschaftlicher Sicht legte *Wulfdiether Zippel* die zentralen ökonomischen Lösungserfordernisse dar. Diese umfaßten auf Seiten der mittel- und osteuropäischen Länder zunächst den Ausbau der nationalen Infrastruktur in bezug auf Sach- und Humankapital. Daneben müsse auch an die Schaffung bestimmter institutioneller Strukturen im Hinblick auf die Grundbedingungen eines marktwirtschaftlichen Systems gedacht werden; hierzu zählten insbesondere die Gewährleistung von Privateigentum, freie Preisbildung, aber auch eine funktionierende Rechtsprechung und Verwaltung. Von großer Bedeutung sei ferner, ein günstiges Investitions- und Vertrauensklima zu schaffen. Investitionen seien unverzichtbar für eine erfolgreiche Durchführung der infrastrukturellen Maßnahmen. Zippel konstatierte insoweit eine wechselseitige Bedingtheit von marktwirtschaftlichen und demokratischen Rahmenbedingungen einerseits und der Gewinnung von inländischem und ausländischem Privatkapital andererseits. Eine Schlüsselmaßnahme sei zudem der Abbau von nationalen Handelsschranken und die Gewährleistung freien Zahlungsverkehrs. In jedem Falle müßten die Beitrittskandidaten, so Zippel, erhebliche wirtschaftliche Vorleistungen erbringen, um die Beitrittsfähigkeit zu erreichen; die Mitgliedschaft in der Europäischen Union könne insoweit nur das Ziel, nicht aber das Instrument des wirtschaftlichen Transformations- und Aufholprozesses sein. Zippel führte weiter aus, daß auch auf Seiten der Europäischen Union strukturelle Anpassungsleistungen im Hinblick auf eine Osterweiterung erbracht werden müßten. Hierbei sei in ökonomischer Hinsicht namentlich an eine Neuordnung der Finanzierung der Union sowie an eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Regionalpolitik wie auch der EU-Strukturpolitik zu denken. Bei allen Schwierigkeiten dürfe jedoch nicht übersehen werden, daß eine EU-Osterweiterung bedeutende wirtschaftliche Vorteile für alle Beteiligten bringen würde.

Rechtliche Erfordernisse

Zweiter Schwerpunkt der wissenschaftlichen Erörterungen waren die rechtlichen Erfordernisse, die für die Beitrittsvorbereitung erheblich sind. *Maciej Lis* hob die Bedeutung des Rechts für den Transformationsprozeß in den mittel- und osteuropäischen Ländern hervor. Mit Hilfe rechtlicher Gestaltung müßten die Funktionsbedingungen für ein demokratisches und marktwirtschaftliches System gelegt werden. Die Verpflichtungen zur Rechtsangleichung, die sich aus den Europa-Abkommen ergeben, könnten hier einen wichtigen Beitrag leisten. Darüber hinaus blieben die Beitrittskandidaten zu freiwilliger Rechtsangleichung aufgefordert.

Dirk Gasse legte dar, daß für die rechtlichen Anforderungen an die beitrittswilligen Länder ganz grundsätzlich das gesamte Primär- und Sekundärrecht der Gemeinschaft maßgeblich sei, das bei einem Beitritt vollständig – wenn auch möglicherweise mit zeitlich abgestuften Übergangsregelungen – übernommen werden müßte. Die Vorbereitung der osteuropäischen Beitrittskandidaten geschehe insoweit hauptsächlich durch die rechtlichen Verpflichtungen der Europa-Abkommen, anhand der in den Beschlüssen der Europäischen Räte von Kopenhagen und Essen festgelegten Beitrittskriterien sowie durch die im Weißbuch der Kommission von 1995 enthaltene Heranführungsstrategie, die vom Europäischen Rat in Cannes gebilligt wurde. Der Rahmen für die Entwicklung der Rechtsordnungen der Transformationsländer werde danach in wirtschaftsrechtlicher Hinsicht insbesondere gebildet durch die Forderung nach Privatautonomie, allgemeiner Rechtsfähigkeit des einzelnen, Vertragsfreiheit, Gewerbefreiheit und Vereinigungsfreiheit. Erforderlich seien zudem, so Gasse, institutionelle Voraussetzungen und Garantien für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, was namentlich eine klare Bestimmung und Abgrenzung der Kompetenzen der Staatsorgane, die Gewährleistung individueller Grundrechte und politischer

Gestaltungsrechte sowie eine effektive Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit umfasse.

Die Perspektiven für eine Vollmitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Länder in der Europäischen Union aus Sicht der Kommission wurden von *Rolf Timans* dargelegt. Die Gründe für die historische Notwendigkeit der europäischen Integration, die sich mit den Begriffen Frieden, Stabilität und Wohlstand zusammenfassen ließen, seien auch und gerade für Mittel- und Osteuropa aktuell. Hinsichtlich der Anforderungen, die an die Beitrittskandidaten zu stellen seien, verwies Timans auf die Beschlüsse des Europäischen Rates von Kopenhagen. Voraussetzung ist demnach die Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme der aus einer Mitgliedschaft in der Union erwachsenden Verpflichtungen sowie eine Identifikation mit den Zielen der Politischen Union wie auch der Wirtschafts- und Währungsunion. Erforderlich sei zudem, daß die betreffenden Staaten eine funktionsfähige Marktwirtschaft vorweisen und auch dem Wettbewerb in der Union standhalten können, sowie eine gewisse institutionelle Stabilität als Garantie für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Die Konferenz hat sich eines wichtigen Aspekts der europäischen Integration angenommen und diesen in angemessener Weise behandelt, nämlich auf dem Wege der disziplinübergreifenden Analyse und des länderübergreifenden Dialogs. Die exemplarische Konzentration auf Polen ermöglichte dabei eine Vertiefung der wesentlichen Fragen, ohne die Gesamtperspektive aller beitrittswilligen mittel- und osteuropäischen Staaten auszublenden. Die besondere Qualität der Veranstaltung lag zudem nicht zuletzt in ihrer Multiplikatorwirkung, namentlich hinsichtlich der aufgezeigten und erörterten Lösungsstrategien von Europäischer Union und den Beitrittskandidaten. Deutlich wurde dies auch anhand der guten Resonanz, die die Tagung in der lokalen Presse gefunden hat. Eine ausführliche Dokumentation der Konferenz kann beim Informationsbüro des Europäischen Parlaments in Deutschland, Außenstelle Berlin, Kurfürstendamm 102, 10711 Berlin angefordert werden.

Dirk Gasse

Tagungsplanung des AEI für 1997

Das Präsidium des AEI hat auf seiner Sitzung am 14. November 1996 beschlossen, die nachstehend aufgeführten Tagungsthemen für das Jahresprogramm 1997 vorzusehen. Wieviele und welche Tagungen durchgeführt werden, hängt von den organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen ab. Mitglieder erhalten wie bisher rechtzeitig vor jeder Tagung eine Mitteilung mit Programm. Interessierte Nichtmitglieder können sich bei der Geschäftsstelle des AEI nach einzelnen Tagungen erkundigen.

1. **Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU**
   Datum: 6.-8. März 1997
   Ort: Bremen

2. **Zwischenbilanz und Perspektiven der GASP**
   Datum: April 1997
   Ort: Bonn

3. **40 Jahre Römische Verträge**
   anläßlich des 90. Geburtstags von Herrn Dr. von der Groeben
   Datum: 6./7. Juni 1997
   Ort: Baden-Baden

4. **Gemeinsame Tagung mit den 1996 gegründeten ECSAs Österreichs und der Schweiz**
   (Themen: Umwelt- und Verkehrspolitik, Neutralität und GASP, Probleme des Dritten Pfeilers)
   Datum: September 1997
   Ort: Basel

5. **Die Ergebnisse der Regierungskonferenz zur Reform des Maastrichter Vertrages**
   Datum: Juli 1997 (falls es der Verlauf der Regierungskonferenz erlaubt)
   Ort: offen

6. **Europa vor dem Start in die Wirtschafts- und Währungsunion?**
   Datum: Oktober 1997
   Ort: offen

7. **Die Agenda der EU vor den Herausforderungen am Ausgang des Jahrhunderts**
   (Jahreskolloquium)
   Datum: November 1997
   Ort: Bonn

8. **Mittelmeerpolitik der EU**
   Datum und Ort noch offen

9. **Theoretische Konzepte und Zugänge zur EU und zum Integrationsprozeß**
   Datum und Ort noch offen

Institut für Europäische Politik e. V. (IEP)

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

Arbeitsschwerpunkte des Instituts sind u. a.

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

Forschungsergebnisse werden regelmäßig in Publikationen des IEP veröffentlicht.

Arbeitskreis Europäische Integration e. V. (AEI)

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

Der AEI hat sich zum Ziel gesetzt,

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

Zu den Aktivitäten des AEI gehören insbesondere

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

INTEGRATION
Herausgeber: Prof. Dr. Heinrich Schneider

Geschäftsführende Redaktion
Sven Arnswald, M. A., Redaktionsassistent für das Institut für Europäische Politik, Bonn; Dr. Mathias Jopp, Bonn; Meike Leube, Redaktionsassistentin für den Arbeitskreis Europäische Integration, Bonn; Dr. Barbara Lippert (verantwortlich), Bonn.
Redaktionskollegium
Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; Prof. Dr. Rolf Caesar, Hohenheim; Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen; Dr. Thomas Jansen, Brüssel; Prof. Dr. Wilfried Loth, Essen; Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg; Dr. Otto Schmuck, Bonn; Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien; Prof. Claus Schöndube, Frankfurt; Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn; Prof. Dr. Werner Weidenfeld, München; Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln.

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

Redaktions- und Verlagsanschrift: Europa-Zentrum, Bachstraße 32, D-53115 Bonn.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement INTEGRATION (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 36,– DM, für Schüler, Studenten u. a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 18,– DM einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten.
Einzelheft INTEGRATION 10,– DM, bei Abnahme von mindestens 10 Ex. 6,– DM/Ex., von mindestens 50 Ex. 4,– DM/Ex., von mindestens 100 Ex. 3,– DM/Ex., einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Das Abonnement kann nur schriftlich bei Einhaltung einer Frist von acht Wochen zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden.

Druck: WAZ-Druck, Duisburg.

Urheberrechte: Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge und anderen Texte sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopien, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendungen, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten.

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

© INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
ISSN 0720-5120

Susanne Klunkert, Barbara Lippert, Heinrich Schneider (Hrsg.)

EUROPABILDER IN MITTEL- UND OSTEUROPA

Neue Herausforderungen für die politische Bildung

Analysen zur Europapolitik
Band 12, 1996, 264 Seiten
ISBN 3-7713-0537-3
29,80 DM, 218,– ÖS, 27,80 sfr

Die Vielfalt gegenwärtiger „Europabilder" in Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei analysieren die Beiträge dieser Publikation im Lichte historischer Entwicklungslinien und in der Perspektive der Heranführung dieser Länder an die Europäische Union.
Die Erfahrungen in den Mitgliedstaaten der EU lassen erkennen, wie schwierig es ist, die im Maastrichter Vertrag beschlossene Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen in die Praxis umzusetzen. Seitdem sich die europapolitische Gesamtlage nach der Wende 1989 grundlegend verändert hat, steht die Bildungspolitik, was ihre europäische Aufgabe betrifft, vor neuen Herausforderungen. Schon in den EU-Staaten besteht ein großer Nachholbedarf, tieferliegende Motive und Faktoren der europäischen Orientierung und europapolitischen Erwartungen der mittel- und osteuropäischen Nachbarn kennenzulernen. Ein nicht weniger großer Bedarf besteht aber auch in jenen Staaten, die der Europäischen Union beitreten wollen.

Die 1996 begonnene Regierungskonferenz zur Überprüfung des Vertrages über die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, die EU der 15 auf ihre Erweiterung institutionell und politisch vorzubereiten. Unverkennbar sind in den Mitgliedstaaten die Integrationsdynamik und die konkrete Politik der Europäischen Union im Zeichen des Maastrichter Vertrags mit den Projekten der Wirtschafts- und Währungsunion, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und auch der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik wachsender öffentlicher Kritik ausgesetzt. Aber auch in den künftigen Mitgliedstaaten wird man sich auf entsprechende Auseinandersetzungen einstellen müssen.

EUROPA UNION VERLAG

FACHVERLAG FÜR LITERATUR ZUR EUROPÄISCHEN EINIGUNG UND INTERNATIONALEN POLITIK

Europa-Zentrum · Postfach 15 29 · 53005 Bonn · Tel. 02 28/7 29 00 10 · Fax 02 28/69 57 34

ISSN 0720-5120