20. Jg. / April '97

Z 7626 F

integration

2/97

François Scheer
Die Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für Europa

Barbara Lippert und Peter Becker
Bilanz und Zukunft des Strukturierten Dialogs

Claus Giering
Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte

Thomas Dietz
Die „Europäischen Grünen" – Auf dem Weg zu einer europäischen Partei?

Arbeitskreis Europäische Integration

Perspektiven Europäischen Verfassungsrechts

Asien: Herausforderung für Europa?

Graduiertenkolleg „Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht" Universität Bonn

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

INHALT

FORUM

Die Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für Europa 53
FRANCOIS SCHEER

AUFSÄTZE

Bilanz und Zukunft des Strukturierten Dialogs 56
BARBARA LIPPERT und PETER BECKER

Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte 72
CLAUS GIERING

Die „Europäischen Grünen" – Auf dem Weg zu einer europäischen Partei? 84
THOMAS DIETZ

TAGUNGEN

Integrationspolitische Aspekte der Wirtschafts- und Währungsunion 98
PETER BECKER

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Perspektiven Europäischen Verfassungsrechts 101
CHRISTIAN POHL und GEORG RÖBLING

Asien: Herausforderung für Europa? 109
KATRIN UHL

Graduiertenkolleg „Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht" der Universität Bonn 115
DIETER FREY

AUTORINNEN UND AUTOREN

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

Dr. Thomas Dietz
Wissenschaftlicher Mitarbeiter der bayerischen Landtagsfraktion von Bündnis 90/ DIE GRÜNEN in den Fachbereichen Wirtschaft und Europa

Dieter Frey
Institut für Völkerrecht der Universität Bonn

Dr. Claus Giering
Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung, Universität München

Dr. Barbara Lippert
Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Bonn

Christian Pohl, D.E.E.S.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg

Georg Röbling
Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg

S.E. François Scheer
Botschafter der Französischen Republik in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn

Katrin Uhl, M.A.
Wissenschaftliche Hilfskraft im Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Die Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für Europa

François Scheer

Mehrere Wochen nach der Einigung über den Stabilitätspakt in Dublin ist die Einführung der einheitlichen europäischen Währung immer noch ein vieldiskutiertes und kontroverses Thema. Das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion stößt heute auf unbegründete Ängste und oftmals unreflektierte Unterstellungen. Vor allem aus Deutschland, aber auch aus anderen Ländern kommen einige grundlegende Fragen: Welchen politischen Integrationsgrad setzt die „Währungsintegration" voraus? Und auf wirtschaftlichem Gebiet: Welche Konsequenzen wird die Wirtschafts- und Währungsunion auf die Haushalts- und Steuerpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten sowie auf ihren Handlungsspielraum im sozialpolitischen Bereich haben? Kurz gesagt, viele scheinen paradoxerweise erst heute die Tragweite der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion zu erkennen. Auch wenn man diese Tatsache bedauern kann: diese Fragen wären gar nicht so beunruhigend, wären sie nicht von zahlreichen Zweifeln begleitet. So sieht man, wie mehrere „Glaubensrichtungen" aufeinanderprallen; die einen sind eher für, die anderen eher gegen den Euro. Die Einführung der einheitlichen Währung wird oft wie ein theoretisches Thema behandelt, als gäbe es zwischen ihr und der europäischen Geschichte der letzten vierzig Jahre keine Verbindung, als entwickle sich Europa in einer eigenen Welt, abgeschnitten von den realen Entwicklungen, befreit von den Zwängen des Weltmarktes und den wirtschaftlichen Kräfteverhältnissen.

Gegen eine solche Entwicklung muß man natürlich ankämpfen. An dieser Stelle erinnere ich daran, daß die zukünftige einheitliche Währung Europas ein Langzeitprojekt ist, das nun endlich realisiert wird und für das wir zahlreiche Anstrengungen unternommen haben. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist ein Projekt, auf das wir uns vorbereitet haben. Sie bleibt jedoch eindeutig eine Herausforderung für Europa. Wer würde diese Feststellung nicht teilen? Die einheitliche Währung ist eine bedeutende Innovation. Sie ist die letzte Stufe der Wirtschaftsunion und die erste Stufe der politischen Union Europas. Ihren Sinn in Frage zu stellen hieße somit auch, den Sinn des Projekts der europäischen Integration in seiner Gesamtheit in Frage zu stellen. Diese beiden Dimensionen – die politische und die wirtschaftliche Dimension – der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion sollen deutlich aufgezeigt werden. Allzuoft neigt man dazu zu vergessen, daß eine Nährung kein Selbstzweck ist. Ich für meinen Teil möchte in einem heute durch Debatten und Kontroversen geprägten Kontext noch einmal die Haltung Frankreichs darlegen.

Das politische Engagement der französischen Regierung für die Einführung der einheitlichen Währung gerät regelmäßig ins Kreuzfeuer der Kritik. Diese Kritik läßt sich in groben Zügen folgendermaßen zusammenfassen: In Frankreich stellen die einen die Beteiligung der Regierung am Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion in Frage und fordern die Beibehaltung der währungs- und haushaltspolitischen Souveränität Frankreichs. Die anderen, die im Grunde Angst haben, zweifeln an der Durchführbarkeit einer Währungsunion, deren Mitgliedsländer gegenteilige Vorstellungen von der Währung hätten.

Illusion der Währungssouveränität

Wie ist es nun in Wirklichkeit um die Wirtschafts- und Währungsunion bestellt? Was den Verlust an Währungssouveränität betrifft, so ist diese Souveränität weitgehend eine Illusion. Eine Illusion für die kleinen Länder, deren Geldpolitik im wesentlichen darin besteht, ihre eigene Währung an eine stärkere Währung zu koppeln. Die Währungssouveränität ist auch eine Illusion für die großen Länder, die wissen, daß eine Währungs- und Haushaltspolitik – sei sie auch noch so ausgeglichen – nicht alleine den Wechselkurs der Währung bestimmt. Das läßt die Funktionsweise der Finanzmärkte nicht zu.

Mit dem Euro sind wir weit davon entfernt, auf die Währungssouveränität zu verzichten. Mit ihm

werden die europäischen Länder vielmehr den Finanzmärkten die Stirn bieten können, wenn ihr Verhalten wieder einmal ausschließlich auf Spekulationsgewinne ausgerichtet ist. Ebenso wird er ihnen ermöglichen, über eine Leitwährung im internationalen Handel zu verfügen. Ist die Europäische Union nicht schon jetzt – aufgrund des Ausmaßes des Binnenmarktes und seiner Exportkapazitäten – eine Wirtschaftsmacht ersten Ranges? Ist es nicht bedauernswert, daß Europa mit den Vereinigten Staaten bisher keinen wirklichen und gleichberechtigten Dialog auf währungspolitischem Gebiet führen konnte? Der Euro dürfte dieser absurden Situation ein Ende setzen.

Auch was den Souveränitätsverzicht in Sachen nationale Haushaltspolitik angeht, darf man sich nicht vom äußeren Eindruck täuschen lassen. Die Kriterien von Maastricht und der Stabilitätspakt sind kein erstickendes Korsett, wie es viele kritisieren. Sicherlich verlangen sie eine nachhaltige Disziplin. Sie vermeiden vor allem, daß ein Land zukünftig ein gewisses Defizit überschreitet, das heißt etwas ausgibt, das es nicht produziert hat und über das es folglich nicht verfügt. Sind die hohen Zinsen für die Staatsschulden, die jeden einzelnen Mitgliedstaat immer noch stark belasten, der zu zahlende Preis dafür, daß man es sich in der Vergangenheit zu leicht gemacht hat? Darüber hinaus gibt jeder zu, daß die Begrenzung des jährlichen Haushaltsdefizits auf 3 Prozent die Handlungsfreiheit der Staaten in Sachen Haushalt nicht lähmt. Ganz im Gegenteil, die geplante Wirtschafts- und Währungsunion folgt hier einer weisen Regel, denn sie verbindet die weiterhin im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Staaten liegende Haushaltspolitik mit der notwendigen nachhaltigen Disziplin, die einzig und allein die Interessen der uns nachfolgenden Generationen wahren kann.

Deutsch-französische Mißverständnisse

Was unsere Vorstellung von der einheitlichen Währung und den Zusammenhang zwischen ihr und der Zukunft des europäischen Aufbauwerkes betrifft, ist es meiner Ansicht nach notwendig, einige in Deutschland oft falsch verstandene Punkte genauer darzulegen. Frankreich betrachte – so kann man hören und lesen – die Währung als ein mögliches Instrument, um die Wirtschaftskonjunktur zu stützen, ja noch schlimmer, als ein politisches Instrument gegenüber den Vereinigten Staaten. So ziele der von Frankreich in Dublin vorgeschlagene „Stabilitäts- und Wachstumsrat" darauf ab, die Kompetenzen der zukünftigen Europäischen Zentralbank einzuschränken, ja sie sogar zu kontrollieren. Frankreich stelle eine hypothetische politische Macht einer nicht weniger hypothetischen monetären Macht gegenüber.

Aus theoretischer Sicht gleichen diese Ideen und die daraus resultierenden Analysen natürlich einer Karikatur. Ist es nicht erstaunlich, daß die von Frankreich seit mehr als zehn Jahren tatsächlich geführte Stabilitätspolitik, das solide Verhältnis des Franc zur D-Mark und die im Bereich der Desinflation, der Liberalisierung und der Wettbewerbsfähigkeit von Frankreich erzielten Ergebnisse oft ignoriert werden?

Ein großer Teil dieser Mißverständnisse beruht, wie mir scheint, auf Streitigkeiten um Wörter und Doktrinen. Das heißt, sie sind angesichts der in Wirklichkeit vorhandenen Herausforderungen und Probleme keineswegs gerechtfertigt. Die geplante Wirtschafts- und Währungsunion hat eine politische Tragweite und fügt sich in das fortschreitende europäische Aufbauwerk ein. Darüber hinaus ist ihr Ziel auch in erster Linie, die Bedingungen für die wirtschaftliche Stabilität Europas zu schaffen. Diese Stabilität wird nämlich unseren Ländern ein anhaltendes Wirtschaftswachstum ermöglichen.

Macht und Ohnmacht der Europäischen Zentralbank

Wie kann man sich vorstellen, daß die für eine funktionsfähige Wirtschafts- und Währungsunion unentbehrliche Stabilität nur auf der währungspolitischen Komponente basiert? Sagte nicht Bundesbankpräsident Tietmeyer vor kurzem, er fürchte die Ohnmacht der zukünftigen Europäischen Zentralbank angesichts der möglichen haushaltspolitischen Ausrutscher bestimmter Mitgliedstaaten? Es ist also unerläßlich, das Funktionieren der wirtschaftspolitischen Komponente der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten.

Frankreich schlägt eine klare Aufteilung der Kompetenzen vor zwischen der Europäischen Zentralbank, die unabhängig ist, deren Ziel die Preisstabilität ist und die von niemandem Weisungen erhält, und einem Stabilitätsrat, wie wir ihn nennen könnten, in dem die Staaten, die den Euro eingeführt haben, vollkommen informell die notwendige Koordination ihrer Wirtschaftspolitiken besprechen würden.

Um es noch einmal deutlich zu sagen: Frankreich würde es nie in den Sinn kommen, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank in Abrede zu stellen. Sie ist im Maastrichter Vertrag festgelegt. Die französische Regierung wird ihren Verpflichtungen und vor allem ihren Überzeugungen treu bleiben. Für sie ist das Unabhängigkeitsprinzip der Zentralbank eine unentbehrliche Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit des Euro. Frankreich will auch keine neue Institution schaffen, die auf die Geldpolitik in irgendeiner Weise direkt einwirken könnte. Es will vielmehr einen Rahmen herstellen, in dem die Fragen gemeinsamen Interesses (vor allem haushaltspolitische Leitlinien) diskutiert werden müssen, die sich aus der Zugehörigkeit zu einer Wirtschafts- und Währungsunion ergeben. Die Nützlichkeit eines solchen Rahmens wurde von den Verhandlungspartnern des Stabilitätspaktes in Dublin implizit anerkannt: Hatten sie denn etwas anderes im Sinn, als sie sich auf ein Instrumentarium als Antwort auf Konjunktureinbrüche einigten, oder als sie sich auf Sanktionen verständigten, die verhängt werden können, wenn ein Land möglicherweise die gemeinsame Disziplin nicht einhält? Oder glaubte man etwa, man könne das eine oder andere anwenden, ohne vorher darüber einen Dialog geführt oder eine demokratische Entscheidung getroffen zu haben? Man sieht, daß die französische Regierung in ihren Überlegungen von dem Bestreben geleitet wurde, die Wirtschafts- und Währungsunion funktionsfähig zu gestalten. Man muß sich nachhaltig an die Disziplin der Wirtschafts- und Währungsstabilität halten können. Für uns beschränkt sich die europäische Integration in diesem Bereich nicht auf ein in Umlauf befindliches einheitliches Zahlungsmittel. Wir könnten uns nicht mit einer automatischen Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion abfinden und dabei Unwägbarkeiten der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ignorieren. Deshalb rufen wir zur Abstimmung, zur Koordinierung auf: Was ist natürlicher für Länder, die sich für eine gemeinsame Währung rüsten, als miteinander zu reden? Und wäre es nicht riskant, die Europäische Zentralbank ausschließlich der öffentlichen Meinung der europäischen Völker auszusetzen. Bestünde nicht die Gefahr, daß diese Institution zu einem Sündenbock für alle auftretenden Schwierigkeiten gemacht würde?

Konvergenz der europäischen Wirtschaftssysteme

Ich möchte noch eine persönliche Überlegung hinzufügen: Es genügt nicht, vor den wirtschaftlichen Anpassungsnotwendigkeiten zu warnen, die innerhalb der zukünftigen Euro-Zone auftreten könnten, um das gesamte Projekt abzulehnen. In vieler Hinsicht muß man mit Ungleichgewichten rechnen, denn sie sind in der Welt von heute jederzeit möglich. Ist es folglich nicht angebracht, über Mechanismen nachzudenken, mit denen man diesen Gefahren begegnen könnte? Hier und da kam die Idee auf, das Budget der Europäischen Union aufzustocken, um ihr die Möglichkeiten zu geben, auf wirtschaftlicher Ebene tätig zu sein. Es steht mir nicht zu, hier irgend etwas vorzuschlagen. Aber denen, die den Sinn der Wirtschafts- und Währungsunion in Frage stellen mit der Begründung, die europäischen Volkswirtschaften seien einander zu unähnlich, kann ich nur antworten: Hat nicht das Fortschreiten auf dem Weg zum Euro, diese Kombination aus strengen Kriterien und einem nicht weniger strengen Zeitplan schon jetzt in hohem Maße zur Konvergenz der europäischen Wirtschaftssysteme beigetragen? Sollen wir denn gerade jetzt in unseren Anstrengungen nachlassen? Niemand darf an der Entschlossenheit Frankreichs zweifeln, alles zu tun, um in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion erfolgreich einzutreten, ohne Lockerung der Konvergenzkriterien und ohne eine Verzögerung des in Maastricht festgelegten Zeitplans.

Vortrag im Rahmen des ***forum europa 1997*** *„Die Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für Europa" am 31.1.-1.2.1997 in Otzenhausen, gemeinsam veranstaltet von der Europäischen Akademie Otzenhausen und dem Institut für Europäische Politik, Bonn.*

Bilanz und Zukunft des Strukturierten Dialogs

Barbara Lippert und Peter Becker

Strukturierter Dialog und Beitrittsvorbereitung

Als Strukturierten Dialog bezeichnet die Europäische Union die regelmäßigen Zusammenkünfte zwischen der unterdessen auf zehn Staaten[1] angewachsenen Gruppe der assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) und Repräsentanten der EU-Institutionen und ihrer Mitgliedstaaten. Die multilateralen Treffen bilden einen Eckpfeiler der im Dezember 1994 auf dem Essener Gipfel beschlossenen Heranführungsstrategie, die den Prozeß von der Assoziierung zum Beitritt durch aufeinander abgestimmte Schritte und Instrumente steuern und substantiell ausgestalten soll. Der Strukturierte Dialog ist in Form und Zielsetzung ein neuartiges Instrument im Vorfeld einer Erweiterung der Gemeinschaft. Deshalb sind Verlauf und Inhalt der gemeinsamen Treffen wie auch die Abstimmung dieses Instruments auf die Politik der Erweiterung keineswegs abschließend konzipiert. Zudem kann nicht routiniert auf das Muster der vorangegangenen EG-Erweiterungen zurückgegriffen werden, da die Osterweiterung nach der Zahl der beitrittsuchenden Staaten und deren spezifischen Problemen der politischen und wirtschaftlichen Systemtransformation eine beispiellose Herausforderung darstellt. Der Strukturierte Dialog ist somit Teil eines Prozesses, auf den zahlreiche mit der generellen Frage der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union verbundene Entscheidungen und strategische Überlegungen einwirken. Er ist vor allem im Ensemble mit weiteren konstitutiven Elementen der Beitrittsvorbereitung zu betrachten.

Derzeit bewegen sich die zehn assoziierten Länder in unterschiedlichem Tempo und von unterschiedlichen nationalen Voraussetzungen und Bedingungen ausgehend auf die Europäische Union zu. Dies geschieht auf drei Wegen, die das gemeinsame Ziel der Beitrittsvorbereitung und Heranführung an die Europäische Union verbindet: (1) Europaabkommen: Von grundlegender Bedeutung sind die völkerrechtlich verbindlichen Europaabkommen, die gemäß Art. 237 EG-Vertrag jeweils eine unbefristete Assoziierung zwischen der Gemeinschaft und den zehn MOEL begründen und eine Beitrittsperspektive eröffnen. Die Assoziierung, als die engste Form der Beziehung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einem Drittstaat, könnte durch einen Beitrittsvertrag und die Beitrittsakte abgelöst werden. Bis dahin werden die bilateralen Steuerungsinstrumente (gemeinsame Beschlußfassung in bilateralen Institutionen; Umsetzung der Vereinbarungen mit Blick auf die angestrebte Freihandelszone etc.) und Assoziierungsinstitutionen (Assoziierungsrat auf Ministerebene, Assoziierungsausschuß auf der Ebene hoher Beamter und parlamentarischer Assoziierungsausschuß mit nationalen Abgeordneten und Mitgliedern des Europäischen Parlaments) in Kraft bleiben. (2) Strukturierter Dialog: Parallel zum bilateralen Beziehungssystem der Europaabkommen, das als aufwendiges und kontraproduktives „hub and spoke-system" kritisiert wird, etabliert der Strukturierte Dialog multilaterale Konsultationen zu verschiedenen Politikfeldern. Dabei handelt es sich um Treffen auf Ministerebene, die in der Regel nur eineinhalb Stunden dauern und mit einem Arbeitsessen beendet werden. Der Strukturierte Dialog umfaßt die für die Heranführung an den Acquis communautaire zentralen Gemeinschaftsbereiche, vor allem solche mit transeuropäischer Dimension, ferner die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Bereiche Justiz und Inneres. (3) Beitrittsverhandlungen: Der direkteste Weg zur EU-Mitgliedschaft dürfte nach dem gegenwärtigen Stand der

Planungen auf seiten der Gemeinschaft erst 1998 beschritten werden. Er bezeichnet die eigentlichen Beitrittsverhandlungen zwischen der Union und den assoziierten MOE-Ländern, die zwischen April 1994 und Juni 1996 ihre Anträge auf EU-Mitgliedschaft an den Rat gerichtet haben. Bis Mitte 1997 sind die zehn Stellungnahmen der Kommission zu den Anträgen und gleichfalls eine Darstellung von Szenarien für das Management der Beitrittsverhandlungen in einem umfassenden politischen Papier (composite paper) zur Erweiterung zu erwarten. Für die notwendige Differenzierung unter den MOEL in Hinblick auf ihre Beitrittsreife und die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union gemäß den Kopenhagener Kriterien sind mehrere Szenarien in der Diskussion. Im Vordergrund stehen das sogenannte „Startlinienmodell" (zeitgleiche Eröffnung von Verhandlungen mit allen zehn Bewerbern) und das „Gruppenmodell" (Eröffnung von Verhandlungen mit den am weitesten Fortgeschrittenen) mit einer Fülle von Variations- und Verbindungsmöglichkeiten.

Die wissenschaftliche Literatur und politischen Strategiepapiere zur Erweiterung erfassen den Strukturierten Dialog bislang noch nicht systematisch und diskutieren ohne empirische Aufarbeitung sein Entwicklungspotential allenfalls allgemein. In diesem Sinne fordern sie häufig eine substantiellere und effizientere Gestaltung der gemeinsamen Treffen. Immerhin wird die mit dem Strukturierten Dialog ermöglichte Stärkung des effizienzversprechenden Multilateralismus gegenüber dem aufwendigen Bilateralismus der Europaabkommen in wissenschaftlichen Analysen oft als prinzipiell positiv vermerkt. Vor diesem Hintergrund erörtert der vorliegende Aufsatz[2] den „Mehrwert" und Eigenwert des Strukturierten Dialogs und seine Entwicklungsoptionen im Lichte des Erweiterungsprozesses. Die Fragestellung wird in erster Linie mit Blick auf die Heranführung an den Acquis communautaire, also den Gesamtbestand der aus dem EG-Vertrag und dem dazugehörigen Sekundärrecht resultierenden Rechte und Pflichten, behandelt.

Grundlagen, Zielsetzung und Entwicklung des Strukturierten Dialogs

Die Grundlagen des Strukturierten Dialogs legte der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993, als optimistische Erwartungen an eine zügige Einbindung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten in die Union bereits in Enttäuschung über den Alltag der Assoziierung umgeschlagen waren und das strategische Beitrittsziel aus Sicht der MOEL in ungewisse Ferne zu entrücken drohte. Der Europäische Rat beschloß damals, daß die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder der Europäischen Union beitreten können, sofern sie den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachkommen sowie die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen erfüllen. Mit dieser Erklärung wollten die Staats- und Regierungschefs die politische Glaubwürdigkeit hinsichtlich der Öffnungsbereitschaft der Europäischen Union zurückgewinnen und dem Assoziierungsprozeß in der Perspektive der späteren Mitgliedschaft neuen Elan verleihen. Die Festlegung, daß „die künftige Zusammenarbeit mit den assoziierten Ländern auf das nunmehr feststehende Ziel einer Mitgliedschaft abzustimmen ist", sollte die strategischen Ungewißheiten abschwächen und die Kohärenz der EU-Maßnahmen verbessern. Teil dieser versuchten „relance" der Europaabkommen und neuen Partnerschaft waren die sogenannten „strukturierten Beziehungen zu den Organen/Institutionen der Union", die später zumeist als Strukturierter Dialog bezeichnet wurden.

Durch gemeinsame Tagungen beratender Art mit den Institutionen der Union sollten die assoziierten MOEL allmählich an die Arbeit der Europäischen Union herangeführt und mit den Spezifika des EU-Systems vertraut gemacht werden. Diese Sondertreffen am Rande regulärer Sitzungen von EU-Institutionen, vor allem des Ministerrats, dienen ausdrücklich nicht der Beschlußfassung, also der Entscheidungsfindung, sondern nur der gegenseitigen Unterrichtung. Das Prinzip der Konsultation sollte eine Teilhabe am normalen Gemeinschaftsverfahren und damit die befürchtete oder erhoffte „Mitgliedschaft durch die Hintertür" vom Start des Strukturierten Dialogs an ausschließen. Das ursprüngliche Konzept sah zudem keine förmliche Verknüpfung bzw. Rückkopplung zwischen dem Strukturierten Dialog und den bilateralen und entscheidungsorientierten Strukturen vor, die durch die Europaabkommen geschaffen worden waren. Allerdings sollten diese, für den Fall von Schlußfolgerungen, die operativ auszuführen wären, herangezogen werden können. Folgende Bereiche wurden Bestandteil des multilateralen Dialogs: (1) Gemeinschaftsbereiche, vor allem solche mit transeuropäischer Dimension, einschließlich der Bereiche Energie, Umwelt, Verkehr, Wissenschaft und Technik; (2) gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; (3) Justiz und Inneres.

Den in Kopenhagen ins Leben gerufenen Strukturierten Dialog nutzten die nachfolgende belgische und griechische Präsidentschaft allerdings lediglich in zwei Fällen, so daß bis Mitte 1994 nur spärliche Erfahrungen vorlagen. Trotz der Entscheidungen des Europäischen Rates von Essen im Dezember 1994 über eine umfassende Strategie für eine Heranführung der MOEL an die Europäische Union und der Tatsache, daß 1995 vierzehn Ministertagungen mit den Assoziierten stattfanden[3], hatte der Strukturierte Dialog bis Anfang 1996 noch keinen festen Rhythmus gefunden. Dies stieß bei den Mitgliedstaaten wie auch den assoziierten Ländern auf Kritik. Sie bezog sich vornehmlich auf die unzureichende Vorbereitung der Tagungen, das Fehlen eines wirklichen Dialogs zwischen den Teilnehmern und die Tatsache, daß die behandelten Fragen häufig als zu zahlreich und zu umfassend betrachtet wurden. Von seiten mehrerer MOEL wurde zudem das Fehlen förmlicher Schlußfolgerungen infolge des ausschließlich beratenden Charakters des Strukturierten Dialogs bemängelt. Als Reaktion auf diese Kritik führte die italienische Präsidentschaft in enger Zusammenarbeit mit der Kommission im Februar 1996 eine Reihe überwiegend technischer Verbesserungen des Dialogs auf der Ebene der jeweiligen Ressortminister ein. Seither erstellt die Kommission ein faktenorientiertes Grundlagenpapier für die Ministertreffen. Der jeweiligen Präsidentschaft obliegt während ihres Vorsitzes die Gesamtprogrammierung der multilateralen Treffen, sie definiert die Schwerpunktthemen für die einzelnen Ressorttagungen und schließlich bemüht sie sich, als Vorsitz am Ende jeder Tagung themenspezifische Schlußbemerkungen zu formulieren. Die pragmatischen Vorschläge berührten nicht den grundlegenden konsultativen Charakter des Strukturierten Dialogs. Vielmehr stellten sie den Versuch dar, die ursprüngliche Funktion der strukturierten Beziehungen als das Forum aufzuwerten, in dem die Vertreter der Union und aller assoziierten Länder zusammentreffen.

Allgemeines Dialogschema

Das allgemeine Dialogschema für den Strukturierten Dialog war bereits im Juni 1993 in Kopenhagen festgelegt worden. Es sah zunächst Tagungen des Rates der Union und aller assoziierten MOEL sowie regelmäßige Treffen zwischen der Ratspräsidentschaft und dem Präsidenten der Kommission mit ihren Amtskollegen aus den assoziierten Ländern und

gegebenenfalls gemeinsame Tagungen der Staats- und Regierungschefs zu spezifischen, im voraus festgelegten Fragen vor. Zur Gewährleistung der Effizienz sollten diese Tagungen so rechtzeitig angekündigt werden, daß im Rahmen gemeinsamer Sitzungen der assoziierten MOEL mit dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) – bestehend aus den Botschaftern der EU-Mitgliedstaaten – bzw. dem Politischen Komitee (Politische Direktoren der nationalen Außenministerien) und den ständigen Arbeitsgruppen die erforderlichen Vorarbeiten geleistet werden können. Für eine Einbeziehung weiterer Ressorts und Zuständigkeiten, beispielsweise für Binnenmarkt oder Soziales, waren zunächst keine konkreten Vorkehrungen getroffen worden.

In Essen präzisierte und erweiterte der Europäische Rat das Dialogschema. Die Staats- und Regierungschefs vereinbarten, ab dem Jahr 1995 folgende multilateralen Treffen zu Kernbereichen der Beitrittsvorbereitung mit den assoziierten Partnern abzuhalten.

Strukturierter Dialog im EG-Pfeiler - Dialogschema

Gipfelbegegnungen der Staats- und Regierungschefs

jährlich ein Treffen am Rande eines Europäischen Rates („15 plus 10“)

Ministertreffen im Zusammenhang mit korrespondierenden Ratssitzungen

Außenminister: halbjährlich ein Treffen zur Erörterung der gesamten Breite der Beziehungen zu den assoziierten Staaten, insbesondere des Standes und der Perspektiven des Heranführungsprozesses

Minister mit Zuständigkeit für die Binnenmarktentwicklung, insbesondere Finanz-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsminister: halbjährlich ein Treffen

Minister für Verkehr, Telekommunikation, Forschung und Umwelt: jährlich ein Treffen

Minister für Kultur, Bildung: jährlich ein Treffen.

Entsprechend den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Essen ist jeder Mitgliedstaat, der in der ersten Hälfte eines Kalenderjahres die Ratspräsidentschaft übernimmt, aufgefordert, in Abstimmung mit der nachfolgenden Präsidentschaft die Treffen mit den assoziierten Staaten im voraus festzulegen. Grundsätzlich finden die Ministertreffen anläßlich und im Anschluß an die entsprechende Ratstagung statt. Sofern erforderlich, können auch zusätzliche Sitzungen mit den assoziierten Ländern anberaumt werden. Darüber hinaus wurde der Dialog über Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik näher spezifiziert und festgelegt, daß die Minister für Justiz und/oder Inneres zu halbjährlichen Treffen zusammenkommen sollen.

Der Strukturierte Dialog im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wird „politischer Dialog“ genannt und greift damit auf einen seit den frühen Tagen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) etablierten Terminus zurück. Dieser politische Dialog als Teil des umfassenden Strukturierten Dialogs unterscheidet sich erheblich von dem Verfahren für den EG-Pfeiler. Unterschiede liegen in der abgestuften Vorbereitung auf Arbeitsebene, der Frequenz und Intensität der Treffen sowie der Beteiligungsmög-

lichkeiten an Aktivitäten der Europäischen Union. Die qualitativen Unterschiede hängen auch mit der Natur der im zweiten Pfeiler behandelten Themen und den besonderen Verfahren der Regierungskooperation außerhalb der Gemeinschaftsverfahren zusammen. Dieser politische Dialog mit den Staaten, die Europaabkommen abgeschlossen haben, darf als Schrittmacher einer Multilateralisierung der Beziehungen zu den MOEL gelten. Im Zuge der besonderen Akzentuierung der wirtschaftlichen Aspekte der Assoziierung in den Europaabkommen drohte aus Sicht mancher Mitgliedstaaten eine einseitig ökonomische Ausrichtung der Beziehungen in Vorbereitung des Beitritts. Durch einen institutionell und inhaltlich verbesserten politischen Dialog sollte diese Schieflage kompensiert werden. In mehreren Schritten definierten die Außenminister ein von der Arbeitsebene bis zu den Gipfelbegegnungen reichendes und damit vergleichsweise feingliedriges Dialogschema. Es verläuft entlang der spezifischen Mehrebenen-Infrastruktur der GASP (Expertenebene, Botschafterebene, Politische Direktoren und Ministerebene). Im Oktober 1995 verabschiedete der Rat der Außenminister Leitlinien für einen verstärkten politischen Dialog, die die Beteiligung der Assoziierten an Erklärungen, Demarchen und an Gemeinsamen Standpunkten sowie an der Umsetzung von Gemeinsamen Aktionen vorsahen. Die Kontakte zwischen den Europäischen Korrespondenten und den Korrespondenten in den Außenministerien der assoziierten MOEL sowie zwischen den Assoziierten und den GASP-Beauftragte und dem Generalsekrateriat des Rates der Union wurden intensiviert. Schließlich wurde die Zusammenarbeit zwischen der Union und den MOEL in internationalen Organisationen vertieft. Das Dialogschema für den zweiten Pfeiler war also von Anbeginn wesentlich elaborierter, nicht nur hinsichtlich der einbezogenen Ebenen, sondern auch mit Blick auf die möglichen Gesprächsthemen und konkreten Kooperationsmöglichkeiten.

Vergleichbare Leitlinien für den verstärkten Strukturierten Dialog im EG-Pfeiler sind auch nicht durch die Verbesserungen vom Februar 1996 entwickelt worden. Der Strukturierte Dialog gipfelt in den Begegnungen der 15 Staats- und Regierungschefs mit ihren Amtskollegen aus den assoziierten MOEL am Rande des Europäischen Rats. Obwohl das vorgestellte Schema nur jährliche Gipfeltreffen vorsah, wurden die Staats- und Regierungschefs der assoziierten Länder seit dem Europäischen Rat in Essen zu allen turnusgemäßen Gipfeln eingeladen. Die Treffen zwischen dem Allgemeinen Rat und den zehn Außenministern der Assoziierten dienen sowohl dem multilateralen politischen Dialog zu außenpolitischen Themen als auch dem Strukturierten Dialog zur Erörterung der gesamten Breite und der Perspektiven der Heranführungsstrategie. Insoweit folgt der Strukturierte Dialog dem Beispiel der Assoziierungsräte der Europaabkommen. Danach sind die Assoziierungsräte sowohl Forum des politischen Dialogs als auch der Verhandlungen (aber auch Entscheidungen!) über die Gesamtheit der Assoziierungsbeziehungen und ihre Weiterentwicklung. Zunächst war die Tagesordnung der Außenministertreffen sehr breit angelegt. Seit der irischen Präsidentschaft ist aber eine Konzentration der Themen festzustellen. In erster Linie wird ein Austausch zu Stand und Perspektiven der Heranführungsstrategie und der Regierungskonferenz geführt. GASP-Themen, zum Beispiel Ex-Jugoslawien und Rußland, diskutieren die 25 während eines anschließenden Arbeitsessens auf der Grundlage einer Tagesordnung. Hinsichtlich der jeweiligen Vorbereitung, die vom Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) und dem Politischen Komitee innerhalb ihrer Zuständigkeiten und unter Beachtung der Verantwortung für die horizontale Koordinierung und Kohärenz getroffen werden, bleiben deutliche Unterschiede festzustellen. Auch auf Ebene der Arbeitsgruppen setzt sich die Differenzierung fort, da die mit Fragen der Heranführungsstrategie betrauten Ratsgruppen nicht mit den GASP-Gruppen fusioniert sind. Die sektoralen Treffen der Fachminister wurden bislang von zwei

Themen beherrscht: dem Weißbuch zur Vorbereitung der assoziierten Staaten auf die Integration in den Binnenmarkt sowie der Angleichung der Rechtsvorschriften. Beginnend mit der 2. Hälfte 1995 behandelten die Binnenmarktminister und der ECOFIN-Rat im Rahmen des Strukturierten Dialogs mit ihren MOE-Kollegen wiederholt Aufbau, Sinn und Zweck des Weißbuches und die konkreten Anforderungen für die effiziente und wirksame Heranführung an den Binnenmarkt. Eine ähnliche Bedeutung für die Tagesordnung kommt dem Thema Rechtsangleichung zu, das bislang beispielsweise in den gemeinsamen Sitzungen der Umwelt-, Binnenmarkt- und ECOFIN-Minister behandelt wurde.

Über die in der Essener Vorbereitungsstrategie vorgesehenen jährlichen Treffen hinaus haben die Wirtschafts- und Finanzminister seit 1995 einen halbjährlichen Turnus vereinbart. Abwechselnd stehen makro- und mikroökonomische Themen auf der Tagesordnung. Die für den Binnenmarkt zuständigen Minister diskutierten in erster Linie Fragen der Implementierung des Weißbuchs. Die Treffen der für Kultur und für Bildung zuständigen Minister griffen bisher vor allem die als Teil der Heranführungsstrategie geplante und teilweise begonnene Vertiefung der kulturellen und medienpolitischen Zusammenarbeit sowie die Öffnung von Gemeinschaftsprogrammen auf. Die Öffnung gemeinschaftlicher Programme und Tätigkeiten (etwa die Anbindung an transeuropäische Netze oder die Entwicklung intelligenter Transportsysteme – ITS) stand neben Fragen der Rechtsangleichung auch bei den Treffen der Verkehrsminister im Mittelpunkt. Die Europäische Union (insbesondere die Bundesrepublik Deutschland) macht allerdings verbesserte Verkehrsanbindungen der MOEL und eine weitere Liberalisierung des Straßenverkehrs von der Harmonisierung der technischen, ökologischen, sozialen und Sicherheitsstandards abhängig. Fragen der Rechtsangleichung standen auch beim Treffen der Umweltminister im März 1996 im Vordergrund. In Ermangelung einer strategischen Vorgabe für den konkret zu erreichenden Acquis behandelten die 25 Landwirtschaftsminister bzw. deren Vertreter in der Regel eine höchst allgemein gehaltene Tagesordnung, wie beispielsweise ein Papier der Kommission über alternative Strategien für die Agrarpolitik oder die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in den assoziierten Staaten. Unter italienischer und irischer Präsidentschaft im Jahr 1996 wurden neun sektorbezogene Treffen sowie zwei Treffen des Allgemeinen Rates durchgeführt. Darüber hinaus fanden zwei Treffen der Justiz- und Innenminister statt, die dem sogenannten dritten Pfeiler der Europäischen Union zugeordnet sind, sowie Treffen im Rahmen der GASP. Beide Präsidentschaften hielten sich ausnahmslos an das Essener Schema und die Beschränkung auf die dort genannten Fachräte. Auch die niederländische und luxemburgische Präsidentschaft werden wohl diese Linie im Jahre 1997 mit vierzehn geplanten gemeinsamen Treffen fortsetzen; allerdings wird erstmals ein Treffen im Bereich Energie in den Strukturierten Dialog aufgenommen.

Der Strukturierte Dialog - Perzeptionen und Einschätzungen

Inzwischen wird der Strukturierte Dialog von allen Beteiligten – den EU-Mitgliedstaaten, den assoziierten Staaten in MOE und den EU-Institutionen Kommission und Generalsekretariat des Rates – als sinnvolle Ergänzung zu den bilateralen Assoziierungsinstitutionen bewertet. Die Heranführung an die Arbeitsmethoden sowie die Strukturen der Zusammenarbeit und des Zusammenspiels der EU-Institutionen und nicht zuletzt die Möglichkeit, regelmäßige persönliche Gespräche mit den Ministerkollegen führen zu können, werden als eine positive Form der Vorbereitung auf einen späteren Beitritt hervorgehoben. Trotz der

vorhandenen Schwächen wird der Strukturierte Dialog im Grundsatz als „Instrument der Integration" geschätzt. Das politische Signal der regelmäßigen Treffen der EU-Minister mit ihren MOE-Kollegen wie auch die Symbolkraft der Begegnungen der Staats- und Regierungschefs am Rande eines Europäischen Rates sind beiden Seiten sehr wohl bewußt. Die immanenten Grenzen des Strukturierten Dialogs – die nicht formalisierte Vorbereitung der Ministertreffen auf Arbeitsebene, der knappe Zeitrahmen, die geringe Frequenz, die undifferenzierte Themenwahl sowie die beliebigen Ergebnisse der Treffen – produzieren aber Spannungen, die immer wieder thematisiert und konstruktiv angegangen werden müssen.

Der hohe Anspruch der Europäischen Union, mit dieser privilegierten Form eines Strukturierten Dialogs den assoziierten MOEL eine herausgehobene Stellung und Behandlung zu gewähren, war zumindest zu Beginn nicht erfolgreich. Ihnen konnte häufig nicht das Gefühl vermittelt werden, sie seien bereits Teil der „Familie" und der Weg zur Mitgliedschaft nicht mehr weit. Die Vorstellung, „Beinahe-Mitglieder" (pre-ins) zu sein und sich mit den EU-Kollegen in einem „Quasi-Ministerrat" treffen zu können, führte zu überzogenen Erwartungen und Enttäuschungen. Die Union konnte und wollte die rote Linie – den rein „konsultativen Charakter" – des Strukturierten Dialogs nicht überschreiten. Vereinzelte Vorstellungen von MOEL, den EU-Entscheidungsprozeß in bezug auf die Heranführungsstrategie und den Erweiterungsprozeß beeinflussen zu können, waren nicht realistisch. Die Erwartung, den Strukturierten Dialog zu einem institutionalisierten Entscheidungsgremium oder zumindest als Beratungsinstitution zur Entscheidungsvorbereitung ausbauen zu können, mußte ebenso enttäuscht werden. Sie würde heute möglicherweise gar nicht mehr den Interessen aller Assoziierten entsprechen. Die MOEL kritisierten weiterhin – ebenso wie viele EU-Mitglieder – den deklamatorischen Charakter und das Fehlen förmlicher Schlußfolgerungen. Andererseits sind die Minister aus den EU-Mitgliedstaaten bei vielen Treffen von den Stellungnahmen ihrer Kollegen aus den MOEL enttäuscht. Die Verlesung ausformulierter Texte, die zudem oftmals ein zu optimistisches Bild der Ergebnisse der Anpassungsprozesse in den MOEL zeichnen, seien unbefriedigend und verstärkten den „Monologcharakter" des Strukturierten Dialogs. Dagegen sehen sich die MOEL-Minister offenbar veranlaßt, die eigene Assoziierungspolitik zu rechtfertigen; zugleich vermissen sie aber konkrete und verbindliche Stellungnahmen der Europäischen Union wie auch konkrete Entscheidungen zum Abschluß der Treffen. Von allen Beteiligten wird die besondere Bedeutung des persönlichen Interesses einzelner Referenten bei der Nutzung aller Möglichkeiten des Strukturierten Dialogs hervorgehoben. Die Effizienz des Strukturierten Dialogs ist in hohem Maße von nicht-strukturellen Variablen (dem „human factor") abhängig. Dies zeigt, daß eine gemeinschaftliche Definition des Strukturierten Dialogs noch aussteht. Die inhaltliche und strukturelle Offenheit des Strukturierten Dialogs läßt der jeweiligen Ratspräsidentschaft freie Hand. Sie kann den Strukturierten Dialog nach eigenem Interesse intensivieren, ihn in seiner Gesamtheit nutzen oder sogar ausbauen. Eine Präsidentschaft kann so Maßstäbe setzen, an denen sich die nachfolgenden Regierungen orientieren. Allerdings scheint diese Flexibilität des Vorsitzes nur unter Ausschluß der anderen EU-Partner während der Vorbereitungsphase möglich zu sein.

Im Laufe des Jahres 1996, zum Teil angestoßen durch die Reformen im Februar 1996, ist der Strukturierte Dialog insgesamt arbeitsfähiger geworden. Die graduellen Verbesserungen werden allseits geschätzt; das gilt vor allem für das Engagement der Kommission in der Vorbereitung und Intensivierung des Strukturierten Dialogs und bei der Formulierung der Grundlagenpapiere. Der besondere Wert des Strukturierten Dialogs besteht für die MOEL offen-

sichtlich darin, in einen Prozeß fortschreitender Integration eingebunden zu werden. Ihre Forderung nach einer Fortführung und Intensivierung des Strukturierten Dialogs wird deshalb an dieser Meßlatte der stetigen Vertiefung gemessen. Durch die eingeschränkte Institutionalisierung des Strukturierten Dialogs und das Fehlen politischer Kompetenzen kommt dem psychologischen Faktor des Strukturierten Dialogs eine besondere Bedeutung zu. Das Gefühl, als Partner der Europäischen Union ernstgenommen zu werden, ist für die jungen Demokratien in MOE nicht hoch genug zu bewerten.

Die Zukunft des Strukturierten Dialogs

Gegenwärtig herrscht eine Art Windstille in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Assoziierten. Bis zu den Weichenstellungen für die Beitrittsverhandlungen Mitte 1997 sind auch für den Strukturierten Dialog keine qualitativen Änderungen zu erwarten. Trotz unterschiedlicher Bewertungen des „Mehrwerts" der gemeinsamen Treffen durch die EU- und MOE-Beteiligten scheint eine Weiterführung des Strukturierten Dialogs gesichert. Gegenüber der sehr viel skeptischeren Bewertung 1995/96 ist damit ein beachtlicher Fortschritt zu konstatieren. Insbesondere die MOEL haben dieses Gesprächsforum schätzen gelernt. Das Interesse der EU-Akteure, der Institutionen und Mitgliedstaaten, liegt recht übereinstimmend darin, eine EU-Initiative wie den Strukturierten Dialog zumindest nicht selbst in die Sackgasse zu führen, sondern erfolgreich in die Heranführungsstrategie einzubinden. An der Schwelle zu einer neuen Phase der Beziehungen zwischen der Union und den MOEL, die mit der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen beginnen wird, werden sie den Strukturierten Dialog nicht zur Disposition stellen. Wohl aber stellt sich in den nächsten Monaten die Frage nach seiner Funktion und Form in neuem Licht. Zwei Beitrittsszenarien stehen derzeit im Vordergrund der Betrachtung:

Eine „Politik der offenen Tür" gewährt allen assoziierten Staaten in MOE die gleichen Chancen und auferlegt übereinstimmende Verpflichtungen. Diese Strategie bestimmte die EU-Politik bis dato und ist die Grundlage der bisherigen Heranführungsstrategie. Eine Fortsetzung dieser Strategie liefe auf das Beitrittsszenario nach dem „Startlinienmodell" hinaus. Danach würden mit allen zehn assoziierten MOEL (und mit Zypern und eventuell Malta) gleichzeitig Verhandlungen über einen Beitritt aufgenommen. Die Differenzierung unter den Kandidaten würde sich erst im Zuge der konkreten Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Kommission ergeben – also eine Selbstdifferenzierung im Wettlauf zur Europäischen Union einsetzen. Die Kommission und einige Mitgliedstaaten wenden vor allem ein, daß diese Strategie aus verhandlungstechnischen Gründen nicht praktikabel sein wird.

Das zweite Beitrittsszenario nach dem „Gruppenmodell" sieht dagegen die seitens der Union vorgenommene Differenzierung („Gruppenbildung") zwischen den Assoziierten vor Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vor. Offizielle Verhandlungen würden nur mit jenen Kandidaten bilateral aufgenommen, die aus Sicht der Union am ehesten in der Lage sein werden, die Kopenhagener Kriterien spätestens zum Zeitpunkt des Beitritts zu erfüllen. Gelegentlich werden auch Argumente für eine Gruppenbildung nach regionalen oder geopolitischen Gesichtspunkten vorgebracht (etwa Visegrád/CEFTA-Staaten; baltische Staaten; Balkanländer).

Eröffnung der Beitrittsverhandlungen wird es aber schwieriger, das Eindringen konkreter Verhandlungsthemen zu vermeiden und an horizontalen Fragen von Heranführung und Beitritt beim Strukturierten Dialog festzuhalten.

Der knappe Zeitrahmen gehört zu den größeren strukturellen Mängeln der gemeinsamen Treffen. Ob allerdings die Überlegungen, den Strukturierten Dialog auf einen halben Tag auszudehnen, umgesetzt werden können, ist fraglich. Die hohe Arbeitsbelastung insbesondere der Minister in Schlüsselressorts (Außenminister, ECOFIN) lassen eine zeitliche Ausdehnung als unrealistisch erscheinen, wenn zugleich Wert auf die maximale Präsenz der EU-Minister gelegt wird. Ähnlich skeptisch ist die Erhöhung der Anzahl der Treffen zu beurteilen: Zum einen führt die Europäische Union neben dem Strukturierten Dialog knapp ein Dutzend „Gruppendialoge" mit regionalen Integrationsgemeinschaften (mit unterschiedlicher Ministerbeteiligung) sowie politische Dialoge mit Drittstaaten rund um den Globus durch. Die stetig steigende Belastung trifft nicht nur für die Minister, sondern auch für die Ebene der höheren Beamten zu. Zum anderen dürfte allmählich der Grenznutzen von immer mehr Ministertreffen erreicht sein, so daß die Intensivierung und bessere Koordinierung sinnvoller erscheinen. Von EU-Seite wird immer wieder die Anregung lanciert, durch die Benennung von Sprechern seitens der MOEL die knappe Zeit der Treffen besser zu nutzen. Mit dem Vorschlag verbindet die Union den „Hintergedanken", das Verständnis unter den MOEL sowie deren Kompromißbereitschaft und -fähigkeit zu fördern. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen und des Wettbewerbs zwischen den MOEL dürfte dieser Vorschlag jedoch keine Priorität für die Beitrittsanwärter haben.

Eine wenigstens graduelle Verbesserung könnte jedoch durch eine frühzeitige Einbindung der MOEL in die Vorbereitung des Strukturierten Dialogs erzielt werden. Die seit Herbst 1996 eingeführte Praxis der MOEL, ihre nationalen Positionen zu einzelnen Tagesordnungspunkten und zu dem Grundlagenpapier der Kommission schriftlich zu fixieren, wird von EU-Seite als großer Fortschritt zur „Entschlackung" des Meinungsaustauschs auf Ministerebene hervorgehoben. Diese Praxis könnte durch eine frühzeitigere Weitergabe des von der Kommission erstellten Grundlagenpapiers an die MOEL weiter optimiert werden: Die einzelnen MOEL könnten ihre Informationen und Positionen in den Formulierungsprozeß der Europäischen Union einspeisen oder ein auf das Thema abgestelltes eigenes Positionspapier für das Treffen erstellen. Zweifelhaft ist, daß gemeinsam formulierte und verabschiedete Schlußempfehlungen zu einer Optimierung des Strukturierten Dialogs führen. Die diplomatische Kleinarbeit der gemeinsamen Kommuniqué-Formulierung wäre nicht nur zeitraubend, sondern könnte auch den konsultativen Charakter des Strukturierten Dialogs unterminieren. Nützlicher wäre es, alle Positionspapiere und Grundlagenpapiere in einem Dossier zu sammeln und um schriftlich festgehaltene Empfehlungen der Präsidentschaft zu ergänzen, die möglichst klar den oder die Adressaten für ein weiteres Tätigwerden nennen sollten. Allmählich würde ein „Fundus" oder „institutionelles Gedächtnis" der gemeinsamen Arbeit im Heranführungsprozeß heranreifen.

Ein zunehmendes Interesse der EU-Akteure aller Ebenen müßte es sein, die Gemeinschaftsverfahren und ungeschriebenen Gesetze der Integration und Zusammenarbeit auf allen Ebenen verstärkt zu thematisieren. Diese Aufgabe ist nicht allein von der Kommission, sondern auch von den Vertretern der Mitgliedstaaten auszufüllen. Beide verfügen zudem über sehr konkrete Erfahrungen mit den Beitrittskandidaten im Kontext der Umsetzung der Europaabkommen und der Verhandlungen in den Assoziierungsinstitutionen. Sie sollten wissen, wo

die Dinge im argen liegen und Verständnisdifferenzen auftauchen. Für die Optimierungsoption bleibt die Eingewöhnungsfunktion des Strukturierten Dialogs im Hinblick auf eine spätere Mitgliedschaft vordringliches Ziel. Je näher der Beitrittstermin rückt, desto dringlicher wird dieses Ziel wohl für alle Prozeßbeteiligten gerade in der Europäischen Union werden.

Der Strukturierte Dialog als Element der Auffangstrategie – Umbrella-Option

Angesichts des von der Europäischen Union projektierten Kalenders für die Osterweiterung erscheint eine ausschließliche Optimierung des Vorhandenen als kurzsichtig und eine zügige Ausgestaltung des Strukturierten Dialogs in Richtung einer Auffangstrategie überlegenswert oder gar akut. Die Umbrella-Option akzentuiert in erster Linie die Funktion des Strukturierten Dialogs, alle assoziierten MOEL ohne Unterschied als gleichberechtigte Gesprächspartner zusammenzuführen. Dieses Charakteristikum dürfte von eminenter Bedeutung sein und mit Blick auf die bald anstehende Phase einer Differenzierung unter den beitrittsuchenden Staaten – die realistischerweise sowohl im Falle des sogenannten Startlinien- wie des Gruppenmodells einsetzen wird – noch prägnanter hervortreten. Der Strukturierte Dialog wird in dieser Option ausdrücklich nicht nach mehr oder weniger beitrittsfähigen Staaten differenziert, sondern einen Schirm für alle, denen eine Beitrittsperspektive eingeräumt wurde, aufspannen. Eine solche Auffangstrategie hätte offensichtlich mehrere Ziele: Zum einen soll denjenigen, die wohl nicht zu den ersten Neumitgliedern zählen, signalisiert werden, daß sie nicht vom Erweiterungsprozeß abgekoppelt oder dauerhaft ausgegrenzt werden. Ihnen dürften aber über die diplomatischen Signale hinaus auch materielle Angebote zu machen sein. Diese sollen präventiv politischen und wirtschaftlichen Rückschlägen entgegenwirken, die den europäischen Integrationskurs zu Hause untergraben oder nachhaltig abbremsen würden. Dazu müßten die Finanz- und Unterstützungsinstrumente, vor allem PHARE, Europäische Investitionsbank etc., zumindest teilweise neu justiert, auf die weiter zurückliegenden Länder umgelenkt und auf deren Bedarf abgestellt werden. Für ein PHARE II-Programm müßten wahrscheinlich zusätzliche Finanzmittel im EG-Budget vorgesehen werden. Ein weiteres Element der Auffangstrategie könnte eine Ergänzung der Europaabkommen in Form von Protokollen zur präziseren Ausgestaltung der in den Abkommen vorgesehenen Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit (Titel VI), etwa zu Maßnahmen der industriellen Zusammenarbeit, der Investitionsförderung, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oder der Zusammenarbeit in den Bereichen Energie und Umweltschutz bilden. Denkbar wäre auch ein neuer Vertrag über die Errichtung einer Zollunion.

Die Enttäuschung, nicht unter den ersten Neumitgliedern zu sein, darf in den Gesellschaften und Eliten der übrigen MOEL nicht zu einem dauerhaften Gefühl der Zurücksetzung und Zweitrangigkeit führen, so daß Frustration und Instabilität wachsen. Auf der anderen Seite soll auch westlichen Investoren signalisiert werden, daß eine längere Heranführungsphase für die weiter zurückgebliebenen MOEL keinesfalls als endgültige Zurückweisung zu verstehen ist. Die demonstrative Fortsetzung des Strukturierten Dialogs auf Ministerebene in der Perspektive des Beitritts mit allen zehn assoziierten MOEL bildet deshalb ein wichtiges Element der Auffangstrategie. Angesichts dieser zusätzlichen Gründe für einen hochrangig geführten Strukturierten Dialog, aber auch angesichts der zunehmenden Differenzierung unter den MOEL erscheint die gelegentlich von seiten der Kommission vorgebrachte Idee einer Beschränkung der Treffen auf die Arbeits- und Expertenebene politisch nicht sinnvoll. Bereits heute sind viele kritische Stellungnahmen aus dem Kreis der MOEL auf fehlendes

Einfühlungsvermögen der Union zurückzuführen. Würden die gemeinsamen Treffen auf Ministerebene im Rahmen des Strukturierten Dialogs abgeschafft und eine vertiefte Zusammenarbeit auf Arbeits- und Referentenebene an deren Stelle treten, so würde der diplomatisch-psychologische Mehrwert des Strukturierten Dialogs wesentlich reduziert. Die Umbrella-Option würde jedoch gerade mit Blick auf die MOEL der zweiten Reihe den Ministertreffen große Bedeutung beimessen. Dem Strukturierten Dialog käme also für die Zeit der Beitrittsverhandlungen eine vertrauensbildende und stabilisierende Funktion zu. Diese Rolle wird inzwischen auch von den weiter fortgeschrittenen MOEL anerkannt und aus eigenem Interesse unterstützt.

Schlußfolgerungen: Chancen und Risiken einer Europäischen Konferenz

Blickt man erneut auf die drei Wege zum Beitritt, so nimmt der Strukturierte Dialog neben der Umsetzung der Europaabkommen und den individuellen Beitrittsverhandlungen weiterhin eine Sonderstellung ein. Letztere gehören zu den traditionellen Verfahren und Beziehungen zwischen der Europäischen Union und europäischen Drittstaaten, die einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt haben. Der Strukturierte Dialog etabliert jedoch in vielerlei Hinsicht ein neues Beziehungsmuster zu den assoziierten MOEL, das keinesfalls mit anderen Gruppendialogen der Union gleichzusetzen ist. Er lebt als ein multilaterales, weder klar definiertes noch institutionalisiertes Gesprächsforum von seiner politischen Glaubwürdigkeit und dem politischen Rückhalt durch die Union. So muß er immer wieder an die Dynamik der Entwicklung im Rahmen der Europaabkommen und der Beitrittsverhandlungen angepaßt werden, zumal Erfolge und Rückschritte in den bilateralen Beziehungen auf den Strukturierten Dialog ausstrahlen. Wenn er auf der Linie der Optimierungs- und Umbrella-Option ausgebaut wird, muß er aber nicht nur Spiegelbild dieser Entwicklungen sein, sondern kann seinen relativen Eigenwert entfalten.

Der Strukturierte Dialog sollte keinesfalls im Sinne der Verzögerungsoption instrumentalisiert werden, da so das politische Versprechen zur Erweiterung der Europäischen Union konterkariert und neue Obstruktionsmöglichkeiten mit unabsehbaren Folgen für beide Seiten eröffnet würden. Dagegen könnten Elemente der Optimierungs- und der Umbrella-Option kombiniert werden. Deshalb sollte eine möglicherweise ins Leben gerufene „Europäische Konferenz" zunächst die Linie des konsolidierten und optimierten Strukturierten Dialogs unter neuem Namen fortsetzen. Das bedeutet, den Strukturierten Dialog im Kern als Konsultationsforum mit begrenztem Beispielcharakter für eine spätere Mitwirkung von MOEL im EU-System zu bewahren.

Optionen für einen Umbau des Strukturierten Dialogs zu einem Entscheidungs- und Problemlösungsforum werden daher ebenso verworfen wie der Einstieg in Formen von Teilmitgliedschaften.[5] Die skizzierten Optionen setzen zudem voraus, daß der Erweiterungsprozeß konstruktiv, wenn auch nicht notwendigerweise in maximalem Tempo fortgesetzt wird. Beide Optionen lassen sich zudem mit den Beitrittsszenarien nach dem Startlinien- wie dem Gruppenmodell kombinieren. Das Gruppenmodell kann die größere Rationalität und Steuerungssicherheit seitens der Europäischen Union für sich in Anspruch nehmen. Es würde aber nach unseren Überlegungen um so mehr eine Auffangstrategie und damit in bezug auf den Strukturierten Dialog die Umbrella-Option als Ergänzung erforderlich machen. In beiden Optionen könnten minimalistische Ansätze verfolgt werden, die jedoch der politischen

Glaubwürdigkeit der Union abträglich wären. Sie würden den Strukturierten Dialog nicht operativ, sondern eher dekorativ als eine Art „Sahnehäubchen" verstehen, so daß die beteiligten Akteure den Eigenwert geringachten und damit das Interesse an diesem Instrument verlieren könnten. Gerade für die Europäische Union wäre allerdings jede Entwertungsoption unklug. Vielmehr sollte der Strukturierte Dialog genutzt werden, um der notwendigerweise zunehmenden Interessendifferenzierung unter den MOEL und der kompetitiven Bilateralisierung der Beziehungen zur Europäischen Union einen Pol des multilateralen und kooperativen Dialogs aller Beitrittsuchenden entgegenzusetzen.

Der Strukturierte Dialogs sollte im Sinne der Optimierungsstrategie arbeitsfähiger und im Sinne der Umbrella-Option politisch-diplomatisch aufgewertet werden. Letzteres könnte durch die Umbenennung in „Europäische Konferenz" geschehen. Alle MOEL und zunehmend auch die Union haben in den nächsten Jahren ein Interesse daran, daß der ohnehin aufwendige Strukturierte Dialog arbeitsfähiger und damit effektiver wird. Deshalb könnten folgende Vorschläge aufgegriffen werden:

(1) Stärkung des Strukturierten Dialog zu den sektorbezogenen Themen des ersten Pfeilers.

(2) Verbesserte Vorbereitung der gemeinsamen Treffen der Minister durch formalisierte Vorbereitungsschritte auf Arbeitsebene, durch Konferenzen und Workshops, an denen Beamte und Experten der Mitgliedstaaten, der EU-Behörden und -Organe sowie der MOEL teilnehmen, durch eine gewissenhafte Themenauswahl im Lichte der Beitritts- und Heranführungsprozesse auf der bi- und multilateralen Ebene, durch stärker fokussierte und problemorientierte Grundlagenpapiere, die durch weitere Positionspapiere der MOEL und schriftliche Schlußfolgerungen der Präsidentschaft ergänzt werden und zu einem „gemeinsamen Fundus" heranreifen.

(3) Ein „gemeinsamer Fundus" würde die Transparenz des Strukturierten Dialogs wesentlich erhöhen. Derzeit gibt es keine Stelle, die zentral die Erfahrungen und Ergebnisse des Strukturierten Dialogs sammeln und sichten würde. Mangelhafter Informationsfluß und schlechte Dokumentation erschweren es, besonders die sektorbezogenen Treffen zum ersten Pfeiler, beispielsweise im Bereich Verkehr, Umwelt und Landwirtschaft, in Verlauf und Substanz einzuschätzen und fortzuentwickeln.

(4) Die stärkere Einbeziehung der Arbeitsebene in den Strukturierten Dialog sollte nicht nur der Vorbereitung der Ministertreffen dienen. Die nationalen Experten aus den MOEL sollten vielmehr in gemeinsamen Treffen mit ihren Kollegen aus den EU-Staaten und der Kommission eine systematischere Nachbereitung der auf den Ministertreffen diskutierten Themen vornehmen. Darüber hinaus sollten sie die Möglichkeit haben, Themen für die weitere Befassung in den Kreis der Minister einzubringen. Da anzunehmen ist, daß die in bilaterale Beitrittsverhandlungen einbezogenen nationalen und EU-Beamten einer erheblichen Arbeitsbelastung ausgesetzt sein werden, müssen die multilateralen Treffen inhaltlich und technisch so überzeugend durchgeführt werden, daß sie als ergänzende Veranstaltungen mit Eigenwert angesehen werden.

(5) Die Öffnung des Strukturierten Dialogs für eine vorbereitende Diskussion auf breiter gesellschaftlicher Ebene erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt kontraproduktiv. Sinnvoller ist die Konzentration auf fundamentale Fragen, beispielsweise bei der Umsetzung der Vorgaben des Weißbuchs zur Integration in den Binnenmarkt in der Verwaltungspraxis. Für die angestrebte Operationalisierung der Diskussionen wäre es wünschenswert, Experten der Zentral- und Regionalebene in den Strukturierten Dialog einzubinden.

Die Einberufung einer Europäischen Konferenz als Nachfolgerin des Strukturierten Dialogs erscheint im Sinne der Umbrella-Option nur dann sinnvoll, wenn die Hochrangigkeit gemeinsamer Treffen gewahrt und der politische Verpflichtungsgrad der Europäischen Union gegenüber allen in den Beitrittsprozeß einbezogenen MOEL demonstriert wird. Der Acquis communautaire und politique einschließlich der Funktionsweise des komplexen EU-Systems dürften als *moving targets* zu den Dauerthemen der Ministertreffen gehören. Der oben geführten Argumentation folgend liegt es im Eigeninteresse der Europäischen Union, ein umfassenderes Verständnis für das Integrationsgeschehen bei den Akteuren der beitrittsuchenden Länder zu fördern. Von der Geschicklichkeit der Präsidentschaft und Kommission dürfte es abhängen, inwieweit es gelingt, konkrete Fragen der parallel laufenden Beitrittsverhandlungen und ungewollte Querverbindungen von der Europäischen Konferenz fernzuhalten. Zweifelsohne werden die MOEL, die bereits ab 1998 konkrete Beitrittsverhandlungen mit der Union führen, ihre Rolle auf der Europäischen Konferenz neu definieren, sowohl gegenüber der Europäischen Union als auch gegenüber den übrigen MOEL. Sobald seitens der Union und einiger MOEL die Europäische Konferenz oder der Strukturierte Dialog nur noch als „good-will"-Aktion gegenüber den schwächeren MOEL behandelt würde, wäre die Existenz eines substantiellen multilateralen Dialogs ernsthaft gefährdet. Die Umbrella-Option akzentuiert deshalb die gemeinsame Verantwortung von Europäischer Union und MOEL für eine realistische Beitrittsperspektive aller und das gemeinsame Interesse an einem europäischen Stabilitätsraum.

Der Versuch, den Strukturierten Dialog unter dem neuen Namen „Europäische Konferenz" vom Schattendasein zu befreien und ins Rampenlicht der EU-MOE-Beziehungen zu rücken, birgt Chancen, aber auch Risiken. Will man den multilateralen Dialog zur Abfederung des differenzierten Erweiterungsprozesses aufwerten, müßten alle gemeinsamen Treffen, von der Arbeits- bis zur Ministerebene, unter dem Dach der Europäischen Konferenz angesiedelt sein. Protokollarischer Höhepunkt bliebe das Treffen der 25 Staats- und Regierungschefs (plus Kommissionspräsident, Zypern und eventuell die Türkei) am Rande des Europäischen Rates. Daran könnte sich eine auf einen halben oder vollen Tag ausgedehnte Tagung der Außenminister anschließen. Wie in anderen Fällen praktiziert, könnten die Außenminister oder sogar die Regierungschefs persönliche Beauftragte für die Europäische Konferenz ernennen, die etwa zweimal pro Präsidentschaft mit entsprechenden Beauftragten aus den MOEL zusammenkommen sollten. Damit würde sowohl eine größere Sichtbarkeit als auch eine bessere Kontinuität der Arbeit der Europäischen Konferenz erreicht. Die Treffen der persönlichen Beauftragten sollten zusätzlich zu den derzeit bereits gemäß dem Dialogschema für den Strukturierten Dialog vorgesehenen Treffen der Ressortminister stattfinden. Die spezifische Aufgabe der persönlichen Beauftragten wäre es, das Gesamtgeschehen des Beitrittsprozesses zu überblicken. Insbesondere wären sie dafür verantwortlich, regelmäßig die besser dokumentierten Ergebnisse der etwa sechs bis sieben gemeinsamen Tagungen der Fachminister pro Präsidentschaft zu bilanzieren. Im Hinblick auf die Außenminister-Treffen hätten sie Gelegenheit, Probleme und Optionen des Beitrittsprozesses in Klausurtagungen intensiver zu erörtern. Deshalb sollten sie befugt sein, Vorschläge zu unterbreiten und auch gemeinsame Tagungen mit Fachministern oder aber Experten durchzuführen. Eine weitere Aufgabe wäre es, zusammen mit den zur Europäischen Konferenz zugelassenen Beobachtern aus der Kommission und dem Europäischen Parlament dafür Sorge zu tragen, daß die bestehenden Möglichkeiten der Zusammenarbeit in allen drei Handlungssträngen effektiver genutzt und zusammengeführt werden, anstatt ständig neue Maßnahmen hinzuzufügen. Gerade bei zunehmender Differenzierung im Beitrittstempo und der Leistungsbilanz der

MOEL muß die Europäische Union alle Möglichkeiten von Synergieeffekten nutzen.

Die Risiken eines zur Europäischen Konferenz aufgewerteten Strukturierten Dialogs liegen jedoch auf der Hand. Wenn keine ausreichende Klarheit über ihre Rolle und ihren Inhalt unter den Mitgliedstaaten besteht, kann sie sehr bald als groß inszeniertes Spektakel mangels Interesse und Erfolg wieder abgesetzt werden oder als bloßes Medienereignis rangieren.

Entschließt sich die Union dazu, den Strukturierten Dialog auf das Niveau einer Europäischen Konferenz zu heben, dann eröffnet sie eine neue Bühne während des laufenden Verhandlungsprozesses, die im Sinne der Umbrella-Option die bilateralen Verhandlungsprozesse abfedern und multilateral begleiten kann, aber auch für eine Verschleppungsoption instrumentalisiert werden könnte. Deshalb sollte die Kommission in ihrem für den Sommer 1997 erwarteten politischen Strategiepapier (composite paper) Aussagen über die Zukunft des Strukturierten Dialogs treffen und diesem einen eigenen, klar durchdachten Stellenwert im Gesamtgeschehen der Erweiterung und auf der Zeitachse der „Agenda 2000" zuweisen. Die allererste Voraussetzung für das Unternehmen „Europäische Konferenz" ist aber wohl ein durch institutionelle Reformbeschlüsse begründeter Erfolg der Regierungskonferenz, der dem europäischen Integrationsprozeß wieder politische Dynamik verleiht.

Anmerkungen

1. Dies sind Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, die Slowakei, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Bulgarien und Slowenien.

2. Dieser Aufsatz basiert auf einer von der Otto Wolff von Amerongen-Stiftung geförderten Studie „Der Strukturierte Dialog der Europäischen Union mit den Staaten Mittel- und Osteuropas. Bedeutung und Entwicklungsoptionen im Rahmen der Heranführung an den ersten Pfeiler", die als Bericht des Instituts für Europäische Politik erscheint und ausführliche Quellen- und Literaturnachweise enthält.

3. Anzahl der Tagungen 1995: Außenminister (2x); Wirtschafts- und Finanzminister (2x); Binnenmarktminister (2x); Innen- und Justizminister (2x); Kulturminister (2x); Forschungsminister (1x); Landwirtschaftsminister (1x); Verkehrsminister (1x); Bildungsminister (1x).

4. Vgl. Auswärtiges Amt, Pressereferat, 22.5.1996 (294/96) und Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21. und 23.5.1996; Außenminister Kinkel beim Liberalen Gesprächsforum am 12.11.1996 in Hamburg: „Zusammen mit Frankreich denken wir daran, eine ständige ‚Europäische Konferenz' der EU-Mitgliedstaaten und aller Beitrittskandidaten vorzuschlagen. Diese Konferenz könnte bereits nach Ende der Regierungskonferenz einberufen werden und den gesamten Prozeß der Heranführung bis zum Beitritt begleiten.", Auswärtiges Amt, Mitteilung für die Presse Nr. 1147/96 v. 12.11.1996.

5. Für Entscheidungsverfahren und gemeinsame Institutionen nach dem Vorbild des EWR-Mechanismus fehlt in nächster Zukunft zumindest der politische Willen aller zehn MOEL. In einem fortgeschritteneren Stadium des Erweiterungsprozesses könnte diese Option aber für die erweiterte Union ebenso wie Staaten mit Europaabkommen oder Partnerschafts- und Kooperationsabkommen interessant werden.

Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte

Claus Giering

Der Ende letzten Jahres von der irischen Ratspräsidentschaft vorgelegte Vertragsentwurf sowie der gemeinsame deutsch-französische Diskussionsbeitrag zur Regierungskonferenz vom Dezember 1996 deuten darauf hin, daß bei der Revision des Vertrags von Maastricht eine Flexibilisierungsklausel in die Gemeinschaftsverträge aufgenommen wird.[1] Damit wäre – trotz bereits in der Vergangenheit erkennbarer Flexibilisierungstendenzen – ein Paradigmenwechsel verbunden. Denn die klassischen Ansätze der europäischen Integration – Föderalismus, (Neo-)Funktionalismus und Intergouvernementalismus – gehen von einer einheitlichen und bis auf klar geregelte Ausnahmen gleichzeitigen Integration der Nationalstaaten aus. Die nun zur Debatte stehenden Konzepte und Modelle unterscheiden sich aber von der einheitlichen Vorgehensweise genau darin, daß sie eine zeitliche, sektorale oder mitgliedschaftliche Flexibilisierung der Integration zulassen wollen. Im folgenden soll daher das Spektrum der bisher vorliegenden Flexibilisierungskonzepte vorgestellt und ihre Bedeutung für die aktuelle Reformdebatte aufgezeigt werden.

Flexibilisierungskonzepte im Überblick

Die zusammenführende Analyse der im Laufe der letzten zwanzig Jahre diskutierten Flexibilisierungsmöglichkeiten ist schon deshalb geboten, weil die einzelnen Konzeptionen und ihre jeweilige Benennung oft so verwendet werden, als seien sie beliebig austauschbar.[2] Die grundsätzliche konzeptionelle Kohärenz der Flexibilisierungskonzepte darf aber nicht über entscheidende Divergenzen im Detail hinwegtäuschen. Die jeweiligen Unterschiede werden deutlich, wenn die am weitesten ausgearbeiteten Flexibilisierungskonzepte – Abgestufte Integration bzw. Europa der zwei oder mehr Geschwindigkeiten, Kerneuropa, Europa der konzentrischen Kreise, Europa der variablen Geometrie, Differenzierte Integration, das Modell der offenen Partnerschaften, der Vorschlag einer Avantgarde für Europa sowie das Europa à la carte – innerhalb der folgenden Fragestellungen polarisiert werden:

Motiv: Wollen sie zur Lösung der Probleme beitragen, die auf einer strukturellen Integrationsunfähigkeit mancher Mitglieder bzw. Beitrittskandidaten zur vollen Mitwirkung an bestimmten Integrationsvorhaben beruhen oder wollen sie die Opposition bestimmter politisch integrationsunwilliger Mitglieder (bzw. Beitrittskandidaten) gegen solche Vorhaben umgehen?
Methode: Schlagen sie eine zeitliche, sektorale oder mitgliedschaftliche Flexibilisierung vor? Sind neue Institutionen zulässig oder soll der einheitliche Integrationsrahmen gewahrt bleiben?
Vertragsbezug: Muß die Lösung innerhalb der EU-Verträge eingeordnet werden oder kann sie auch außerhalb angesiedelt sein? Soll der acquis communautaire gewahrt oder verändert werden?
Entscheidung: Ist für die Einführung flexibler Lösungen ein Gemeinschaftsbeschluß aller Mitgliedstaaten oder nur der jeweiligen Teilnehmer vorgesehen?
Reichweite: Steht die Teilnahme nur Gemeinschaftsmitgliedern oder auch Nichtmitgliedern offen?

Ziel: Welche Form der Entscheidungsfindung wird angestrebt und kann das Konzept einem klassischen Ansatz der Integrationstheorie zugeordnet werden?

Abgestufte Integration

Zum einen gibt es die Vorschläge der zeitlichen und mitgliedschaftlichen Abstufung der Integration, nach denen einige Mitgliedstaaten voranschreiten und die zu diesem Zeitpunkt integrationsunfähigen oder integrationsunwilligen Staaten nach gemeinsam bestimmten Vorgaben folgen, wobei das angestrebte Ziel aber einheitlich ist. Diese Überlegungen gehen ursprünglich auf Willy Brandt (1974) und den Tindemans-Bericht (1975) zurück und wurden in der Folge von Grabitz und Kollegen wissenschaftlich aufgearbeitet.[3] Die Abstufung erfolgt demnach auf der Basis der gemeinsamen Verträge und Institutionen und soll kurzfristig im Kernbereich sowie langfristig für die gesamte Integrationseinheit zu bundesstaatlichen Strukturen führen.

Unter diese Form der Flexibilisierung fallen das Konzept der abgestuften Integration, das dazugehörige Leitbild eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten sowie das Kerneuropa-Konzept mit einem Europa der konzentrischen Kreise als möglichem Modell. Der Unterschied dieser Varianten einer Abstufung der Integration liegt darin, daß das Basiskonzept der abgestuften Integration sich nur auf die unterschiedliche Integrationsfähigkeit der aktuellen oder beitretenden Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union bezieht, während das Kerneuropa-Konzept insbesondere in seiner Ausprägung als Europa der konzentrischen Kreise nach dem Ende der Teilung Europas auf eine gesamteuropäische Ordnung mit einer stark integrierten EG/EU als föderalen Kern ausgerichtet ist.[4]

Das Konzept hat sich zur stufenweisen Integration neuer Mitglieder, die durch einen Ad-hoc-Umstieg auf alle gemeinsamen Regeln überfordert gewesen wären, bewährt und ist damit auch für die anstehenden Erweiterungsrunden eine praktikable Vorgehensweise. Für eine Integrationsvertiefung der Europäischen Union insgesamt bietet der Ansatz aber keine adäquate Lösung an, da angesichts der Heterogenität der Mitgliedstaaten gerade nicht der von diesem Konzept geforderte Konsens über die gemeinsam zu beschließenden Integrationsziele besteht. Offen bleibt auch die Frage, wie eine Zwei-Klassengesellschaft vermieden werden soll, wenn einige Mitgliedstaaten oder Beitrittskandidaten dem voranschreitenden Kern nicht folgen wollen oder können.

Differenzierte Integration

Überlegungen zu einer sektoralen und mitgliedschaftlichen Differenzierung der Integration wurden erstmals 1977 von Scharrer in die Diskussion eingebracht und seit Mitte der 90er Jahre vor allem von Weidenfeld und Janning an die veränderten Koordinaten gesamteuropäischer Rahmenbedingungen angepaßt.[5] Die differenzierte Integration unterscheidet sich von den genannten Konzeptionen der abgestuften Integration dadurch, daß einige Mitgliedstaaten auch gegen den Widerstand der integrationsunwilligen Mitgliedstaaten voranschreiten und sich mehrere Kerne mit jeweils unterschiedlichen Teilnehmern bilden können. Die Teilnehmer der zu vertiefenden Integrationskerne bestimmen Regeln, Ziel und Tempo in den zu differenzierenden Politikbereichen ohne Mitentscheidungsrechte der nichtbeteiligten

Mitgliedstaaten, denen allerdings die Teilnahme bei Erfüllung vorgegebener Kriterien offenstehen muß. Neben einer sektoralen Differenzierung sollte auch eine mitgliedschaftliche Abstufung, etwa in Form von Teil- oder vorgezogenen Mitgliedschaften, möglich werden.

Beim Konzept der differenzierten Integration besteht wie beim Vorschlag eines Europa der variablen Geometrie, das 1980 in Frankreich in die Diskussion eingebracht wurde,[6] kein Zwang zur Teilnahme an den flexibel formierten Kernen nach bestimmten zeitlichen Vorgaben. Auch kann die Flexibilisierung außerhalb der bestehenden Verträge und Institutionen unter Einbeziehung von Nicht-Mitgliedern erfolgen. Beide Konzepte gehen von einem stark integrierten Kern aus, um den sich weitere, funktional differenzierte Kreise legen können, deren Schnittmenge im Idealfall Deutschland und Frankreich als ‚Schicksalsgemeinschaft' bilden. Der wichtigste Unterschied besteht in der Frage, ob nach der Initiierung eines flexiblen Politikbereichs eine weitere Einflußnahme und Kontrollfunktion der nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten und der gemeinsamen Organe über die zu bildenden differenzierten bzw. variablen Kerne gewährt werden soll oder nicht. Beide Ansätze gehen aber von der funktionalen Trennbarkeit der gemeinsamen Politiken aus, in deren Schnittmenge eine föderal organisierte Schicksalsgemeinschaft entsteht, und könnten daher im Prinzip als Konzept der differenzierten Integration mit dem Leitbild eines Europa der variablen Geometrie zusammengefaßt werden.

Das Modell der offenen Partnerschaften, das 1995 vom britischen Centre for Economic Policy Research (CEPR) vorgestellt wurde, stellt die zukünftige institutionelle Organisation der Mitglieder der Europäischen Union in den Mittelpunkt der Überlegungen zu einer flexiblen Gestaltung der Integration.[7] Nach einem Gemeinschaftsbeschluß aller Mitgliedstaaten können sich einzelne Mitglieder außerhalb der Gemeinschaftsverträge zu weiterführenden Partnerschaften zusammenschließen, wobei die Ausgestaltung der Partnerschaften dann den aktuellen Teilnehmern der Partnerschaft überlassen bleibt. Die offenen Partnerschaften können sowohl supranational wie intergouvernemental organisiert werden, wobei auch das Nebeneinander je einer supranationalen und einer intergouvernementalen Partnerschaft für einen Politikbereich denkbar ist. Die Kernbereiche der Integration, auf die sich alle Mitgliedstaaten einigen können, werden nach einer Reduzierung um die strittigen Punkte als *common base* festgelegt. Das Konzept setzt sich also weniger mit der unterschiedlichen Fähigkeit einzelner Staaten zur Integration auseinander, sondern versucht vielmehr dem unterschiedlichen Integrationswillen der einzelnen Staaten in den verschiedenen Funktionsbereichen gerecht zu werden. Es erlaubt die Gründung sektoraler Regime, die bei allgemeiner Übereinstimmung in den gemeinsamen Besitzstand überführt werden können. Damit steht der Ansatz sowohl in der Tradition funktionaler als auch regimetheoretischer Überlegungen.

Als weitere Variante einer Differenzierung der Integration ist der Vorschlag des Club von Florenz zur Bildung einer Avantgarde für Europa einzustufen.[8] Dieser unterscheidet sich vom Konzept der differenzierten Integration dadurch, daß die Vertiefung der Integration, wenn möglich, in konstruktiver Kooperation mit den derzeit vertiefungsunwilligen und -unfähigen Mitgliedstaaten sowie eingebunden in die bestehenden Institutionen erfolgen soll. Durch ein Aufsichtsrecht der nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten soll ein System variabler Geometrie entstehen. Im Gegensatz zum Konzept eines Europa der variablen Geometrie wird aber die klare Abgrenzung der zu differenzierenden Politikbereiche gefordert. Es wird auch ausdrücklich auf eine Betonung und Festlegung der deutsch-französischen Vorreiter-

rolle verzichtet. Wie beim Konzept der differenzierten Integration soll aber durch die Bildung mehrerer differenzierter Kerne aus der Schnittmenge bzw. der in allen Bereichen beteiligten Avantgarde eine supranationale Politische Union erwachsen.

Die Strategie der differenzierten Integration basiert auf der Prämisse, daß sich die Anzahl und die Art der Kerne beschränken, kontrollieren und später auch integrieren läßt. Die Mitgliedstaaten könnten aber versucht sein, jeweils den einfachsten Weg mit willigen Partnern zu nehmen, um ihre nationalen Ziele zu erreichen. Es besteht also die Gefahr einer dauerhaften Kernbildung mit jeweils unterschiedlichen Mitgliedern, Verfahren und Institutionen. Bei der konkreten Umsetzung des Konzepts sind deshalb wirksame Barrieren gegen eine Aufsplitterung in zu viele Kooperationsbereiche einzubauen. Gelingt dies, stellt die differenzierte Integration eine geeignete Methode dar, um Blockaden der gemeinsamen Entscheidungsfindung zu umschiffen, indem Vertiefungsschritte auch gegen den Widerstand vertiefungsunwilliger Mitgliedstaaten außerhalb der Gemeinschaftsverträge getestet und variiert werden können.

Europa à la carte

Anders als die bisher genannten Ansätze, die im Prinzip alle den acquis communautaire erhalten und den Stand der Integration zumindest in Teilbereichen durch eine begrenzte Zahl von Mitgliedern vertiefen wollen, negiert das Modell eines Europa à la carte die Bedeutung des acquis communautaire weitgehend.[9] Statt dessen gesteht es in Anlehnung an das Europa der Vaterländer den Nationalstaaten die absolute Wahl- und Entscheidungsfreiheit in allen Politikfeldern zu. Damit ist dieses Modell eine flexible Version des Intergouvernementalismus, während die anderen vorgestellten Konzepte durchaus Strategien zur Vertiefung der gemeinsamen Entscheidungsfindung über die intergouvernementale Zusammenarbeit hinaus wünschen. Die unbegrenzte Teilnahme an unterschiedlichen Integrationszirkeln kann aber zu einem sehr hohen Maß an Komplexität der zwischenstaatlichen Beziehungen führen, das der notwendigen Kompatibilität, Transparenz und Bürgernähe gemeinsamer Entscheidungen entgegensteht.

Risiken einer unreflektierten Flexibilisierung

Zusammenfassend können die Flexibilisierungskonzepte als Varianten eines neuen Paradigmas der Integration betrachtet werden, da allen Konzepten daran gelegen ist, die bisher gültige Prämisse eines grundsätzlich einheitlichen und bis auf Übergangsregelungen gleichzeitigen Integrationsprozesses der beteiligten Staaten zu durchbrechen. Und unabhängig davon, ob die gewünschten Entscheidungsstrukturen der einzelnen Flexibilisierungskonzepte eher supranational oder intergouvernemental ausgerichtet sind, die Schlüsselakteure bei allen Konzepten bleiben die nationalstaatlichen Regierungen. So wird auch Art und Umfang der Beteiligung der gemeinsamen Organe, ob Kommission oder Parlament, kaum diskutiert. Die Rolle der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Interessengruppen oder auch des Permissive-consensus zu Integrationsmaßnahmen wird weitgehend vernachlässigt, obwohl gerade die flexiblen Maßnahmen durch fehlende Transparenz und Erhöhung der Komplexität zu ganz erheblichen Mißstimmungen in den betroffenen Gesellschaftsteilen führen können, wie gerade das Beispiel der Diskussion um die zeitlich abgestufte bzw. lang-

Tabelle 1: Kernaussagen der vorgestellten Flexibilisierungskonzepte

Flexibilisierungs-konzept	Abgestufte Integration	Kerneuropa	Differenzierte Integration	Variable Geometrie	Flexible Integration	Avantgarde	Europa à la carte	Flexibilisierungsklausel
Leitbild/Modell:	*2 oder mehr Geschwindigkeiten*	*Konzentrische Kreise*	*Diff. Kerne/ Schnittmenge*	*Variable Geometrie*	*Offene Partnerschaften*	*System variabler Geometrie*	*Europa à la carte / der Vaterländer*	*2 oder mehr Geschwindigkeiten*
Motiv: Gegen fehlenden Integrationswillen und/oder -fähigkeit	unterschiedliche Integrationsfähigkeit	mangelnder Wille von Mitgliedern/fehlende Fähigkeit von Kandidaten	unterschiedliche Integrationsfähigkeit und -wille	unterschiedliche Integrationsfähigkeit und -wille	unterschiedlicher Integrationswille	unterschiedliche Integrationsfähigkeit und -wille	unterschiedlicher Integrationswille	unterschiedliche Integrationsfähigkeit und -wille
Methode: Art der Flexibilisierung – temporär/sektoral/ mitgliedschaftlich	temporäre Abstufung	mitgliedschaftliche Abstufung (keine neuen Institutionen)	sektorale Differenzierung/ mitgliedschaftliche Abstufung (neue Institutionen möglich)	sektorale Differenzierung	sektorale Differenzierung (evtl. neue Institutionen)	sektorale Differenzierung (notfalls neue (Institutionen)	sektorale Differenzierung	temporäre Abstufung/sektorale Differenzierung (keine neuen Institutionen)
Vertragsbezug: Inner-/außerhalb der Verträge – Erhalt des acquis communautaire?	innerhalb der Verträge/Erhalt des acquis	innerhalb der Verträge/Erhalt des acquis	außerhalb der Verträge/Erhalt des acquis	innerhalb der Verträge/Erhalt des acquis	außerhalb der Verträge/evtl. Reduzierung des acquis	möglichst innerhalb der Verträge/Erhalt des acquis	außerhalb der Verträge/Auflösung des acquis	innerhalb der Verträge/Erhalt des acquis
Entscheidung: Beschluß aller Mitglieder oder nur jeweilige Teilnehmer	alle Mitglieder	alle Mitglieder (im innersten Kern evtl. nur Teilnehmer)	nur jeweilige Teilnehmer	alle Mitglieder (Nicht-Teilnehmer: positive Enthaltung)	alle Mitglieder	nur jeweilige Teilnehmer (Nicht-Teilnehmer: Aufsichtsrecht)	nur jeweilige Teilnehmer	alle Mitglieder
Reichweite: Maßnahmen für Mitglieder oder auch Beitrittskandidaten	nur Mitglieder	*Kern:* nur Mitglieder *äußere Hüllen:* alle Interessenten	*Diff. Kerne:* alle fähigen Interessenten *acquis:* nur Mitglieder	alle fähigen Interessenten	nur Mitglieder	nur Mitglieder	alle Interessenten	nur Mitglieder (übliche Übergangsregelungen bei Beitritt)
Ziel: Integrationstheoretische Zielvorgaben	Bundesstaat aller Mitglieder in mehreren Etappen	*Kern:* föderale Union *Übrige Mitglieder:* Status quo *Kandidaten:* intergouvernementale Kooperation	*Schnittmenge:* Polit. Union *Diff. Kerne:* funktionale Regime (+ Teilmitgl.) *Übrige Mitglieder:* Status quo	funktionale Regime (evtl. um supranationalen Kern gelagert)	funktionale Regime (supranationale und/oder intergouvernemental organisiert)	*Avantgarde:* Politische Union *Übrige Mitglieder:* Status quo	funktionale Regime (intergouvernemental organisiert)	Erfüllung der Ziele des EUV (GASP, Inneres und Justiz)

fristig differenzierte Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeigt.

Alle flexiblen Ansätze betonen die dynamische Komponente von Integration. Sie schlagen einen Prozeß vor, bei dem die jeweils dazu bereiten Staaten für verschiedene Politikbereiche unterschiedliche Fortschritte der gemeinsamen Entscheidungsfindung und eventuell deren Institutionalisierung in Kauf nehmen, um den Integrationsprozeß zumindest für einen Kern oder mehrere Gruppen von Mitgliedstaaten voranzubringen. Die zu flexibilisierenden Politikbereiche richten sich nach dem jeweiligen gemeinsamen Nenner der Kernstaaten. Fortschritte bei der Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft basierten in der Vergangenheit aber häufig auf der Dynamik eines *Policy-Mix*, nicht aber auf deren Segmentierung.[10] So beruhte sowohl der Erfolg der Einheitlichen Europäischen Akte wie der des Vertrags von Maastricht auf einem breit angelegten Verhandlungspaket, das für alle Mitgliedstaaten positive Anreize bot, aber eben nicht für jeden dieselben. Mit zunehmender Flexibilisierung besteht daher die Gefahr, daß sich die Europäische Union des bewährten Verfahrens der Konsensfindung vermittels eines Package-deal selbst berauben könnte.

Verhandlungspositionen zur Flexibilisierung

Im Vordergrund der Revision des Maastrichter Vertrags steht die Überprüfung der durch ihn eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit mit dem Ziel, „die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen" (Art. B, Abs. 1 EUV). Durch eine Erhöhung der demokratischen Legitimation, eine Steigerung der Transparenz und Bürgernähe sowie die Stärkung der internen und externen Handlungsfähigkeit sollen darüber hinaus die Voraussetzungen für die Aufnahme neuer Mitglieder geschaffen werden. Zur konkreten Umsetzung dieser Vorhaben werden zunehmend Vorschläge und Gestaltungsoptionen einer Flexibilisierung des europäischen Integrationsprozesses diskutiert.

Deutsche und französische Positionen: Vom Kerneuropa zur Flexibilitätsklausel

Ein besonders starkes Echo rief ein Positionspapier hervor, das Schäuble und Lamers stellvertretend für die CDU/CSU-Fraktion 1994 im Bundestag vorgestellt haben.[11] Ausgehend von der Überlegung, daß die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas ein besonderes Anliegen des vereinten Deutschlands ist, sollen alle Staaten, die westlich der ehemaligen sowjetischen Grenzen liegen, in europäische Strukturen eingebunden werden. Somit stellt sich das Problem, die angestrebte Erweiterung mit der notwendigen Vertiefung in Einklang zu bringen. Die angebotene Lösung ist ein harter Kern von Staaten innerhalb der europäischen Union – die Autoren sprechen hier explizit von Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten –, die sowohl bereit als auch dazu in der Lage sind, die Bedingungen für die Währungsunion zu erfüllen und deren politische Auswirkungen mitzutragen. Dieser harte Kern muß die notwendigen Vertiefungsschritte umsetzen, um so die Europäische Union zu stabilisieren. Dadurch wird eine handlungsfähige Basis im Zentrum Europas für eine allgemeine Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten geschaffen.

Damit die gemeinsame Entscheidungsfindung nicht auf die intergouvernementale Kooperation beschränkt bleibt und die dysfunktionalen Tendenzen eines Europa à la carte vermieden

werden, soll durch ein verfassungsähnliches Dokument – trotz erheblicher rechtlicher wie praktischer Schwierigkeiten – das Konzept eines Europa der variablen Geometrie oder der mehreren Geschwindigkeiten sanktioniert und institutionalisiert werden. Die Überlegungen entsprechen allerdings eher einer Spezifizierung des Kerneuropa-Konzepts bzw. eines Europa der konzentrischen Kreise und gehen von der Unterscheidung zwischen einer Kerngruppe und einer integrationsunwilligen bzw. -unfähigen Peripherie aus. Der Kern umfaßt zu Beginn die Mitgliedstaaten, die über die höchste Integrationsdichte und stärkste Integrationsbereitschaft verfügen. Die Kernbildung ist kein Ziel an sich, sondern soll als Mittel verstanden werden, um die scheinbar widerstreitenden Ziele – Vertiefung und Erweiterung – miteinander zu verbinden. Der Kern sollte allen Ländern, die willens und fähig sind – namentlich auch Großbritannien – offenstehen. Besonders hervorgehoben wird die Rolle der deutsch-französischen Beziehungen als Motor der Integration, die die europäische Integration insbesondere im Bereich der WWU und der GASP als Grundlage einer Politischen Union voranbringen soll.

Diese Initiative stieß vor allem bei den aus diesem privilegierten Kreis kurzerhand ausgeschlossenen Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel dem Gründungsmitglied Italien, auf heftige Kritik. Auch in Frankreich ist die Position umstritten, da die Zugehörigkeit zum Kerneuropa mit der Mitgliedschaft bei der Währungsunion gekoppelt wird. Durch die weitere Entwicklung dieser Kernländer würde so eine feste Sequenz von Schritten vorgegeben, der die anderen Länder folgen müssen, wenn sie das Integrationszentrum erreichen wollen. Dadurch entstünde ohne Frage eine sehr rigide, andererseits aber auch sehr klare Vorgabe für die nicht am Kern beteiligten Mitgliedstaaten und im äußeren Ring die Beitrittskandidaten. Schmuck merkte in diesem Zusammenhang vermittelnd an, daß „die Lösungsformel ... dann aber im Ergebnis nicht – wie bei Schäuble und Lamers – *Fünf plus x* lauten, sondern vielmehr Fünfzehn minus y“ lauten sollte, wobei der Wert von y möglichst klein bleiben sollte.[12] Trotz aller Kritik hatte das Schäuble-Lamers-Papier eine Initialfunktion für eine intensive Reformdebatte in allen Mitgliedstaaten sowie eine Signalfunktion, indem sie den „integrationsfeindlichen Ländern“ deutlich machte, „daß man auch ohne sie könnte“[13].

Auch in Frankreich wird die Notwendigkeit einer Flexibilisierung der weiteren Integration seit längerem intensiv diskutiert. Zu erwähnen sind hier der Vorschlag des ehemaligen Premierministers Edouard Balladur, eines Europa der eccentric circles, nach dem sich im Sinne eines Europa der variablen Geometrie durchaus überschneidende und nichtüberschneidende Klubs unterschiedlicher Länder für unterschiedliche Interessengebiete – zum Kreis der Gemeinschaft kommt ein Währungskreis, ein militärischer Kreis usw. – bilden können.[14] Auch der ehemalige Europaminister Alain Lamassoure hatte dafür plädiert, daß nicht ein Kern der Union gebildet wird, sondern sich zumindest Deutschland und Frankreich nach einem erneuten Gründungsakt der Europäischen Union an allen einzurichtenden ‚Wahlfächern‘ beteiligen sollten. Er wünschte keine Union à la carte, sondern ein Europa der variablen Geometrie, das aber nur in bestimmten Bereichen und gemäß den Regeln der abgestuften Integration praktiziert werden soll, so daß alle Mitglieder ein bestimmtes Ziel und bestimmte Zeitvorgaben für seine Umsetzung grundsätzlich akzeptieren.[15]

Auch nach dem Regierungswechsel im Mai 1995 steht wie in Deutschland die Vertiefung der Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ganz oben auf der Prioritätenliste. Dies wird unter anderem durch die Bereitschaft zur Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die Forderung nach einer Einbindung der Westeuropäischen

Union in die Gemeinschaftsinstitutionen oder der Zustimmung zu einer aktiven Unionspolitik im Mittelmeerraum deutlich. Die Staaten, die in diesen Bereichen voranschreiten wollen, sollten dies dann aber auch tun können. Anders als im Schäuble-Lamers-Papier wird dabei jedoch zu Beginn kein festgelegter Kern bestimmer Mitgliedstaaten angestrebt, wie der französische Außenminister Hervé de Charette betont.[16] Vielmehr sollen diese Vertiefungsbestrebungen von vornherein allen Mitgliedern, die willens und fähig sind, offenstehen. Auch der französische Minister für europäische Angelegenheiten, Michel Barnier, bekräftigte, daß bei der Anwendung der „méthode flexible" die voranschreitenden Länder die Tür vor den anderen nicht zuschlagen dürften.[17] Die Adaptierung einer Flexibilisierungsklausel hält er vor allem für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in Teilbereichen der Dritten Säule – also Maßnahmen gegen grenzübergreifende Kriminalität, Terrorismus und den internationalen Drogenhandel – für angemessen. Im übrigen bestünde nach Aussagen von Präsident Jacques Chirac keine Notwendigkeit, neue Institutionen zu schaffen, um die genannten Ziele durch Flexibilisierungsmaßnahmen umzusetzen.[18]

In einem gemeinsamen Diskussionsbeitrag zur Regierungskonferenz vom Oktober 1996 haben die deutsche und die französische Regierung nun ihre übereinstimmende Position zur Einführung einer Flexibilitätsklausel herausgearbeitet. Demnach „soll die Einführung einer (oder mehrerer) Klausel(n) über verstärkte Zusammenarbeit es den Mitgliedstaaten, die dies wollen und können, ermöglichen, mit der Vertiefung des europäischen Einigungswerkes schneller voranzugehen als andere"[19]. Es wird darauf hingewiesen, daß es bereits in einigen Bereichen – beispielsweise Währungsunion, Übergangsbestimmungen, Sicherheitspolitik – verschiedene Formen der flexiblen Zusammenarbeit gibt. Die Flexibilitätsklausel soll eine verstärkte Zusammenarbeit einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten auch innerhalb der Verträge und eines einheitlichen institutionellen Rahmens ermöglichen. Dabei gilt es aber, konkurrierende Kreise zu vermeiden.

Neben den genannten Vorgaben werden noch weitere Prinzipien aufgeführt. Das Ziel der Flexibilisierung ist demnach die Vertiefung der Union mit einer jeweils möglichst hohen Teilnehmerzahl. Daher darf auch kein Mitgliedstaat, der willens und in der Lage ist teilzunehmen, ausgegrenzt werden. Die Flexibilisierung soll grundsätzlich nur in den Bereichen, in denen Beschlußfassung mit Einstimmigkeit vorgesehen ist, angewendet werden. Kein Mitgliedstaat erhält im Bereich der Flexibilisierung ein Vetorecht. Die Prüfung der Kompatibilität der angestrebten Flexibilisierungsmaßnahmen mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand und dessen Wahrung obliegt der Kommission als Hüterin der Verträge. Die notwendige Inanspruchnahme der Gemeinschaftsstrukturen könnte dem Gemeinschaftshaushalt angelastet werden, operative Kosten sollen jedoch nur von den teilnehmenden Mitgliedstaaten getragen werden. Mögliche Anwendungsbereiche wären die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die gemeinsame Verteidigungspolitik und Rüstungszusammenarbeit sowie der gesamte Bereich Justiz und Inneres nach Titel VI EUV.

Britische Bereitschaft zur Flexibilisierung

Auf die Verhinderung zusätzlichen Kompetenztransfers wie auch das Festhalten an intergouvernementalen Prinzipien hat sich hingegen die britische Regierung unter Premierminister John Major in einer Vielzahl öffentlicher Äußerungen bereits früh festgelegt.[20] Die zu erwartende Verhandlungsposition in der Regierungskonferenz wurde dann auch im briti-

schen Weißbuch vom März 1996 deutlich gemacht: „The bedrock of the European Union is the independent, democratic nation state. The European Union derives its legitimacy and its functions from the powers freely given to it by its members ... We shall pursue our national interests, as our partners pursue theirs, yet with a strong sense of shared purpose and common enterprise."[21]

Unter dem Gesichtspunkt der Erweiterung und der damit verbundenen Diversifikation der mitgliedstaatlichen Interessen sind die Briten aber bereit, einen bestimmten Grad an Flexibilität nach dem Konzept eines Europa der variablen Geometrie zu akzeptieren. So gibt es durchaus Bereiche, in denen sich einige Mitgliedstaaten enger oder schneller als die anderen integrieren könnten. Die flexibilisierten Politiken dürfen aber nur die Gemeinschaftsinstitutionen und das Gemeinschaftsbudget in Anspruch nehmen bzw. in den gemeinsamen Besitzstand überführt werden, wenn alle Mitgliedstaaten einverstanden sind. Dem Kerneuropa-Konzept erteilt die britische Regierung eine klare Absage, da die Flexibilisierung nicht zu einer Zweiklassengesellschaft mit einem harten Kern von Staaten und Politiken führen dürfe, die dann den Maßstab für die weitere Integration vorgeben. Daher soll kein Mitgliedstaat von einem Politikbereich ausgeschlossen werden, an dem er sich beteiligen will und die Qualifikation dafür aufweist.

Aussagen der Gemeinschaftsorgane

Nach den Überlegungen der Kommission soll aufgrund der zu erwartenden Erweiterung der Union neben der Stärkung der Entscheidungsfähigkeit bei wechselnden Mehrheiten auch über ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten nachgedacht werden, da nicht alle Staaten – vor allem die Beitrittskandidaten – zum gleichen Zeitpunkt über dieselbe Integrationsfähigkeit verfügen werden.[22] Dabei sind aber die Prinzipien der abgestuften Integration zu beachten, nach denen die Flexibilisierung nur in einem einheitlichen institutionellen Rahmen und mit Blick auf ein gemeinsames Ziel erfolgen soll, wobei im Gegenzug die zurückbleibenden Staaten nicht diejenigen Partner blockieren dürfen, die schneller voranschreiten wollen. Die Kommission lehnt an dieser Stelle ausdrücklich ein Europa à la carte ab, das durch ständige Ausnahmeregelungen – zum Beispiel in der Sozialpolitik – gefördert wird.

Zur notwendigen Stärkung der bestehenden Politiken und unter dem Eindruck der zu erwartenden Erweiterung der Europäischen Union fordert das Europäische Parlament eine Fusion der drei Pfeiler, der drei Gemeinschaftsverträge und anderer Vertragsbestimmungen innerhalb eines einheitlichen institutionellen Rahmens und eines einzigen Vertrages.[23] Die Reformen sollen unter gebührender Beachtung des föderalen Subsidiaritäts- sowie Solidaritätsprinzips und unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes umgesetzt werden, indem eindeutige und genaue Ziele und Zwecke festgelegt werden, die alle Mitgliedstaaten teilen und die in keinem Fall in Frage gestellt werden dürfen. Eine mögliche Flexibilisierung der europäischen Integration darf auf keinen Fall zu einem Europa à la carte führen. Sollte es sich jedoch im Rahmen der Regierungskonferenz 1996 „als unmöglich erweisen, aufgrund der nicht erreichten Einstimmigkeit zu einem positiven Abschluß zu gelangen, sollte die Möglichkeit geprüft werden, auch ohne die Minderheit vorzugehen und dabei auch Instrumente vorzusehen, die es einem Mitglied gestatten würden, unter Einhaltung bestimmter Kriterien aus der EU auszutreten"[24].

Eine erfolgversprechende Flexibilisierungsklausel in Sicht?

Die Diskussion um die Revision des Maastrichter Vertrages verläuft erwartungsgemäß kontrovers. Zwar hatten die Mitgliedstaaten zur Vorbereitung der Regierungskonferenz eine Reflexionsgruppe zur Erstellung eines Problemkatalogs mit möglichen Lösungsoptionen sowie zur Sondierung der einzelstaatlichen Positionen eingesetzt; diese konnte aber nur festhalten, daß in allen wesentlichen Punkten der ein oder andere Mitgliedstaat einen abweichenden Standpunkt vertritt. Während die Mehrzahl der Mitgliedstaaten durchaus eine funktionale Vertiefung, die Bildung einer Sicherheitsgemeinschaft und die Stärkung demokratischer und föderaler Elemente der gemeinsamen Entscheidungsfindung wünschen, verharrt Großbritannien weitgehend auf intergouvernementalen Standpunkten.

Bei Krisen in der Anwendung traditioneller Konzepte werden aber alternative Lösungen gesucht. So ist die europäische Integration bisher immer vorangeschritten, auch wenn die Vertiefung der Integration mit unterschiedlichen Mitteln und in unterschiedlicher Intensität verfolgt wurde. Gelingt es bei der laufenden Regierungskonferenz nicht, durch eine umfassende Vertragsreform Lösungen für die veränderten internen wie externen Rahmenbedingungen in Europa zu finden, werden die integrationswilligen Akteure alternative Konzepte auswählen, um ihre Ziele zu erreichen. Die Möglichkeit einer flexiblen Integration wird bereits von allen beteiligten Akteuren als realistische Handlungsoption diskutiert. Falls es also nicht zu einem annehmbaren Kompromiß kommt, werden die anderen Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland und Frankreich, wohl auf die Optionen der flexiblen Integrationskonzepte zurückgreifen.

In der Reflexionsgruppe hat sich daher „eine breite Mehrheit" auf folgende Einschränkungen für die Zulassung flexibler Lösungen geeinigt, die den Rahmen einer zu erwartenden Flexibilisierungsklausel in Anlehnung an die Prinzipien der abgestuften Integration abstecken (vgl. auch Tabelle 1):[25]
– Flexibilität sollte nur dann und nur im Einzelfall zugelassen werden, wenn sie den Zielen der Union dient und wenn alle anderen Lösungen verworfen worden sind.
– Unterschiede im Grad der Integration sollten nur vorübergehender Art sein.
– Niemand darf von der vollen Teilnahme an einer bestimmten Aktion oder einer gemeinsamen Politik ausgeschlossen werden, wenn er die erforderlichen Voraussetzungen - die vorher gemeinsam festgelegt worden sind – erfüllt.
– Es sollte dafür gesorgt werden, daß diejenigen, die an einer bestimmten Aktion oder Politik teilnehmen möchten, aber augenblicklich nicht können, durch Ad-hoc-Maßnahmen unterstützt werden.
– Wenn Flexibilität zugelassen wird, müssen die zur Wahrung des Besitzstandes erforderlichen Anpassungen vorgenommen werden, und es sollte eine gemeinsame Grundlage gewahrt bleiben, damit nicht gemeinsame Grundsätze und Ziele aufgegeben werden.
– Unabhängig davon, welche Struktur der Vertrag künftig haben wird, muß ein einheitlicher institutioneller Rahmen gewahrt bleiben.

Damit konnten sich die Mitglieder der Reflexionsgruppe nur auf eine „integrationskonservative" und in der „Gemeinschaftsorthodoxie" verharrende Flexibilisierungsformel einigen.[26] Bei Uneinigkeit über die Vertiefung der Integration in bestimmten Politikbereichen stellt sich aber doch die Frage, ob diese Variante der abgestuften Integration wirklich das richtige Konzept zur Umgehung von Blockaden durch einzelne Mitgliedstaaten ist. Denn wenn

keine Einigung erzielt werden kann, dann hilft wahrscheinlich nur die Anwendung – oder zumindest die Androhung – des Konzepts der differenzierten Integration. Das bedeutet Vertiefung der Integration möglicherweise auch außerhalb der Verträge und Ausgestaltung des differenzierten Politikbereichs nur durch die jeweils beteiligten Staaten, die auch die Regeln und Bedingungen für ein späteres Opting-in und die Übernahme des differenzierten Kerns in den acquis communautaire bestimmen. Erst dadurch entsteht ein Zugzwang für die integrationsunwilligen Staaten, um sich Handlungsoptionen und Kompromißlösungen auf einem höheren, aber gemeinsamen Niveau zu öffnen.

Die flexible Integration sollte allerdings nicht als grundsätzlich anwendbares Integrationsrezept verstanden, sondern nur bewußt und gezielt als Notnagel und Blockadebrecher eingesetzt werden, wenn die Revision des Vertrags von Maastricht oder spätere Reformversuche und damit der gesamte europäische Integrationsprozeß zu scheitern drohen. Denn als Varianten eines sich abzeichnenden Paradigmenwechsels können die Flexibilisierungskonzepte kurzfristig die Integration vorantreiben, aber langfristig wird die Flexibilisierung zur Gefahrenquelle durch Institutionenvielfalt, Transparenzverlust und eine daraus folgende Verstärkung der Identitätskrise. Die flexible Integration könnte aufgrund einer nicht zu kontrollierenden Eigendynamik in absehbarer Zeit in eine *Flexibilisierungsfalle* führen, wenn nicht entsprechende gemeinsame Regelungen diesem Risiko von vornherein Schranken setzen.

Anmerkungen

1. Textvorlage der irischen Ratspräsidentschaft zum Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Dublin am 13./14. Dezember 1996 vom 5. Dezember 1996, v.a. Abschnitt V: Verstärkte Zusammenarbeit – „Flexibilität"; Gemeinsamer deutsch-französischer Diskussionsbeitrag für die Regierungskonferenz vom 17. Oktober 1996 zum Thema „Verstärkte Zusammenarbeit im Hinblick auf die weitere Vertiefung des europäischen Einigungswerks", Bericht der Reflexionsgruppe (1995), Messina, den 2. Juni 1995 bzw. Brüssel, den 5. Dezember 1995, Punkt 13 ff. der erläuterten Agenda.

2. Vgl. Alexander C. Stubb, A Categorization of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies 2 (1996), S. 283–295, hier S. 284. Vgl. zu diesem Abschnitt auch die Übersicht über die Flexibilisierungskonzepte in Tabelle 1 im folgenden Text.

3. Eberhard Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? Kehl/Straßburg 1984.

4. Vgl. unter anderem Gianni De Michelis, Die EG als Gravitationszentrum: Für ein Europa der vier Kreise, in: integration 4 (1990), S. 143-149; Hans Tietmeyer, Europäische Währungsunion und Politische Union – das Modell der mehreren Geschwindigkeiten, in: Europa-Archiv 16 (1994), S. 457–460; Christian Deubner, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa? Baden-Baden 1995, vor allem S. 174 ff., sowie das „Kernmodell" auf S. 184 f.; Robert Toulemon, Kerneuropa – Deutsch-französische Aktionsgemeinschaft in Sicht?, in: integration 2 (1995), S. 61–67.

5. Vgl. unter anderem Hans-Eckart Scharrer, Differenzierte Integration im Zeichen der Schlange. Utopie und Dogma in Tindemans' Vorschlägen zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Heinrich Schneider und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977, S. 143-165; Werner Weidenfeld und Josef Janning, Was Europa leisten soll, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Oktober 1993, S. 9; Josef Janning, Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, in: Europa-Archiv 18 (1994), S. 527-536; Werner Weidenfeld und Josef Janning, Das neue Europa. Strategien differenzierter Integration. Vorlage zum International Bertelsmann Forum, Petersberg, 19.–20. Januar 1996.

6. Commissariat Général du Plan, L'Europe les vingt prochaines années, Paris 1980, S. 211 f.; Jacques Delors, in: Agence Europe Nr. 3037 vom 10. Dezember 1980.

7. Centre for Economic Policy Research (Hrsg.), Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe, London 1995.

8. Club von Florenz (Hrsg.): Europa: Der unmögliche Status quo, Baden-Baden 1996.

9. Ralf Dahrendorf, A third Europe? Third Jean Monnet Lecture, Florenz 1979.

10. Vgl. Barbara Lippert und Wolfgang Wessels, Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten, in: Cord Jacobeit und Alparslan Yenal (Hrsg.), Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven. Opladen 1993, S. 439–457, hier S. 448.

11. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Überlegungen zur europäischen Politik. Vorschläge für eine Reform der Europäischen Union. („Schäuble-Lamers-Papier"), Bonn, 1. September 1994, in: CDU-Dokumentation 1/1995.

12. Otto Schmuck, Die EU-Regierungskonferenz 1996: Zum Stand der Reformdebatte, in integration 2 (1995), 68–75, hier S. 74.

13. So der Abgeordnete Elmar Brok (EVP), der für das Europäische Parlament an der Reflexionsgruppe beteiligt war; zitiert nach Michael Hennes, Die Reflexionsgruppe der Europäischen Union, in: Außenpolitik 1 (1996), S. 33–42; vgl. auch Melanie Piepenschneider, Konsenslinien und Spielmaterial – Vorschläge für die Regierungskonferenz, in: integration 4 (1995), S. 209-222.

14. Edouard Balladur in einem Interview mit Le Figaro vom 30. August 1994, in Auszügen abgedruckt in: Europa-Archiv 18 (1994), S. D 544-547.

15. Alain Lamassoure in seinem „Plädoyer für einen neuen Gründungsvertrag", in: Le Monde vom 31. Mai 1994, abgedruckt in: Europa-Archiv 18 (1994), S. D 527-528.

16. Hervé de Charette in einem Interview mit Le Figaro vom 20. Dezember 1995: „L'Europe nouvelle".

17. Michel Barnier in einem Interview mit Le Figaro vom 11. Januar 1996: „Il ne faut surtout construire deux Europe"; so auch in der Deklaration der Regierung bei der Debatte der Nationalversammlung zur Regierungskonferenz in Paris am 13. März 1996.

18. Jacques Chirac, der damalige französische Präsidentschaftskandidat, anläßlich einer Rede am 16. März 1995 in Paris, in Auszügen abgedruckt in: Internationale Politik 9 (1995), S. 80–82, hier S. 80.

19. Gemeinsamer deutsch-französischer Diskussionsbeitrag, a.a.O.

20. Siehe John Pinder, Building the Union. Policy, Reform, Constitution, in: Andrew Duff et al. (Hrsg.), Maastricht and Beyond. Building the European Union, London/New York 1994, S. 269–285, hier S. 281 f.; ebenso Schmuck, Die EU-Regierungskonferenz 1996, a.a.O., S. 72.

21. Aus dem Vorwort des britischen Premierministers John Major zum Weißbuch der britischen Regierung (1996): A Partnership of Nations. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996.

22. Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Regierungskonferenz 1996. Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe, Luxemburg 1995, S. 8.

23. Entschließung des Europäischen Parlaments, (Bericht Dury-Maij-Weggen) A4-0068/96, vom 13. März 1996, in Auszügen abgedruckt in: Mathias Jopp und Otto Schmuck (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Analysen - Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, Bonn 1996, S. 123–130.

24. Entschließung des Europäischen Parlaments zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, verabschiedet am 17. Mai 1995; als gekürzte Fassung abgedruckt in: Internationale Politik 9 (1995), S. 93–101, hier S. 96.

25. Ein ähnlicher Anforderungskatalog ist auch im Vertragsentwurf der irischen Ratspräsidentschaft enthalten.

26. Wolfgang Wessels, Weder Vision noch Verhandlungspaket – der Bericht der Reflexionsgruppe im integrationspolitischen Trend, in: integration 1 (1996), S. 14–24, hier S. 23.

Die „Europäischen Grünen" – Auf dem Weg zu einer europäischen Partei?

Thomas Dietz

Im Juni 1996 haben die „Europäischen Grünen", der grenzüberschreitend organisierte Zusammenschluß grüner Parteien in Europa, zum ersten Mal seit fünf Jahren wieder einen gemeinsamen Kongreß abgehalten. Dieser Kongreß hat zusammen mit tiefgreifenden innerorganisatorischen Reformen dazu geführt, daß die „Europäischen Grünen" nicht nur in der breiten Öffentlichkeit stärker wahrgenommen, sondern in der seit kurzem (wieder) geführten Diskussion über europäische Parteien[1] auch erstmals explizit als anderen europäischen Parteienbünden vergleichbare Organisation anerkannt werden.[2] Eine Gesamtübersicht über die historische und systematische Entwicklung des grünen Parteienbunds, seines Verhältnisses zur grünen Europafraktion und der von ihm wahrgenommenen Transmissionsfunktionen im politischen System der Europäischen Union kann an dieser Stelle zwar nicht gegeben werden.[3] Die nachfolgende Untersuchung enthält jedoch Antworten auf folgende Fragen: Wie hat sich die grenzüberschreitend organisierte Parteieninteraktion der Grünen über die Zeit entwickelt? Wie weit ist diese noch von einer wirklichen europäischen Partei entfernt? Wie eng arbeiten die Grünen im Vergleich zu den anderen Parteifamilien in Europa zusammen?

Dabei wird unter anderem gezeigt werden, daß entgegen bisherigen Annahmen die grenzüberschreitende Parteieninteraktion der Grünen nicht erst seit kurzem, sondern durchaus schon seit längerem über verfestigte Organisationsstrukturen verfügt, innerhalb derer die gleichen Aufgaben wahrgenommen wurden wie in den Parteienbünden der anderen großen europäischen Parteifamilien.

Die historische Entwicklung

Mitte der siebziger Jahre wurde von einigen exponierten Aktivisten der französischen, deutschen und schweizerischen Umwelt- und Anti-AKW-Bewegung eine europäische Umweltorganisation namens ECOROPA (European Ecological Action) gegründet. Ein von dieser Organisation anläßlich der ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 1979 veröffentlichtes Manifest wurde zu einer grenzüberschreitenden programmatischen Grundlage für eine Vielzahl grüner Parteien und Listen, die an der Europawahl teilnahmen. Bedingt durch die dort erzielten, teilweise ermutigenden Ergebnisse, wurde im Juli 1979 in Straßburg von ECOROPA-Mitgliedern eine „ökopolitische Plattform" namens P.E.A.C.E. (Platform of ecopolitical action for a peaceful change of Europe) ins Leben gerufen. In diesem Netzwerk arbeiteten erstmals grüne Parteien und Listen und nicht mehr nur einzelne Personen ohne Partei- oder Listenmandat, wie noch zu Zeiten ECOROPAs, grenzüberschreitend zusammen. Ende 1980 kamen die Delegierten von P.E.A.C.E. überein, ihr Netzwerk in eine dauerhafte feste Organisation für die transnationale Kooperation grüner Parteien und Listen umzuwandeln. Da an dieser Kooperation auch die Partito Radicale aus Italien und die Politieke Partij Radikalen aus den Niederlanden teilnahmen, wurde als Organisationsname „Koordination grüner und radikaler Parteien in Europa" (KGRP) gewählt. Aufgrund zunehmender Spannungen zwischen den ‚radikalen' Parteien auf der einen und den grünen Parteien auf der anderen Seite wurde die KGRP jedoch Ende 1982 wieder aufgelöst.

Im Herbst 1983 gründeten die grünen Parteien eine neue transnationale Organisation, die diesmal ausschließlich grüne Mitgliedsparteien enthielt. Diese „Europäische Grüne Koordination" (EGK), die sich auch die „Europäischen Grünen" nannte, durchlief zwei größere Entwicklungsphasen. In der Aufbauphase (1983 bis Mitte 1989) war die Arbeit der EGK von organisatorischer und, bis auf wenige Ausnahmen, programmatischer Stagnation geprägt. Das Vorstandsgremium der EGK, die sogenannte Versammlung („Meeting"), debattierte kaum inhaltlich, und wenn, entstanden daraus keine gemeinsamen Strategien für die Lösung europäischer Probleme. Das gleiche galt für die Kongresse der EGK, die seit 1984 regelmäßig abgehalten wurden. Zusammen mit dem Fehlen permanenter transnationaler Arbeitsgruppen resultierte all dies im Scheitern der ursprünglich geplanten Politikformulierung auf europäischer Ebene.

An die Aufbauphase schloß sich ab Herbst 1989 die Umbruchphase an, die bis Mitte 1993 andauerte. Die EGK wurde in dieser Zeit insbesondere durch den plötzlichen Umbruch in Osteuropa vor neue Herausforderungen gestellt. Sie mußte versuchen, die in Osteuropa neu entstehenden grünen Parteien in die Struktur der EGK einzubinden und gleichzeitig programmatische Alternativen für eine gesamteuropäische Integration von National- bzw. Regionalstaaten zu entwerfen. Beides führte zu ausführlicheren inhaltlichen Diskussionen auf den Versammlungen der EGK, die nun auch größere gemeinsame Erklärungen verabschiedeten. Aus dem Wunsch heraus, diese beiden Herausforderungen zu meistern, entstanden eine neue Grundsatzerklärung der EGK („Guiding Principles") sowie neue Statuten, mit der die EGK im Juni 1993 in Helsinki formal in eine ganz neue Organisation, die sogenannte „Europäische Föderation grüner Parteien" (EFGP), überführt wurde. Ziele und Mitgliedschaft von EGK und EFGP waren praktisch identisch. Die Kurzbezeichnung „Die Europäischen Grünen" wurde ebenfalls für die EFGP übernommen. Daß es sich beim Übergang von der EGK zur EFGP aber nicht nur um „alten Wein in neuen Schläuchen" handelt, wird bei der Untersuchung der systematischen Entwicklung der transnationalen Parteienkooperation deutlich. Hier geht es darum, herauszufinden, ob und in welchem Ausmaß die transnationale Interaktion zwischen grünen Parteimitgliedern tatsächlich einen Integrationsprozeß grüner Parteien auf europäischer Ebene angestoßen hat. Mit anderen Worten: sind die grünen Parteien durch die Gründung der EFGP dazu übergegangen, ähnlich wie die Nationalstaaten, die eigene Souveränität zugunsten der Europäischen Union abgegeben haben, die Eigenständigkeit der nationalen Parteiorganisationen zugunsten einer europäischen Parteiorganisation einzuschränken?

Die Entwicklung des Interaktionsgrads

Um die oben aufgeworfene Frage beantworten zu können, muß ein geeignetes Analysemodell zur Verfügung stehen, das die Messung von Integrationsfortschritten erlaubt. Ein für diesen Zweck überzeugendes und gleichzeitig operationales Konzept wurde bereits 1983 von Niedermayer vorgestellt.[4] Es unterscheidet zwischen drei Stufen transnationaler Interaktion. Die Kontakt-, die Kooperations- und die Integrationsstufe. Auf der Kontaktstufe findet transnationale Interaktion zwar bereits statt, diese wird jedoch nur von Zeit zu Zeit und nur bei Bedarf aktiviert. Außerdem verfügt sie noch nicht über eine dauerhafte transnationale Organisation. Die Kooperationsstufe dagegen zeichnet sich durch permanente Interaktion und durch eine dauerhafte transnationale Organisation aus, die über einen Kongreß als politisches Grundsatzorgan, einen Vorstand als politisches Leitungsorgan und einen geschäfts-

führenden Vorstand als ausführendes Organ verfügt. Zusätzlich zur dauerhaften Organisation zeichnet sich die Integrationsstufe noch durch die Übertragung zumindest von Teilen nationaler Parteisouveränität (Eigenständigkeit) auf eine europäische Parteiorganisation aus. In diesem Fall ließe sich nicht mehr nur von einer transnationalen Parteiorganisation (Parteienbund), sondern von einer wirklichen europäischen Partei sprechen.[5]

Auf jeder dieser Stufen sind wiederum unterschiedliche Ausprägungen des Interaktionsgrads möglich, die durch die Verwendung verschiedener Indikatoren meßbar gemacht werden. Diese Indikatoren sind in Tabelle 1 aufgeführt.[6] Wie die Tabelle zeigt, vollzog die transnationale Parteieninteraktion der Grünen mit der Errichtung der KGRP den Sprung von der Kontakt- zur Kooperationsstufe, da die KGRP eine erste dauerhaft angelegte Organisation war, die über einen Vorstand sowie einen geschäftsführenden Vorstand verfügte. Mit der Gründung der EGK stieg der Interaktionsgrad weiter an, da jetzt auch Kongresse abgehalten wurden und erste locker organisierte transnationale Untereinheiten auftauchten, die mehr oder weniger in die Struktur der EGK integriert waren.[7] Allerdings war der Kongreß noch kein in der Satzung verankertes politisches Grundsatzorgan.

Tabelle 1: Die Entwicklung des Interaktionsgrads

	P.E.A.C.E	KGRP	EGK	EFGP	SCEUA
1) Permanente Kommunikation	ja	ja	ja, Frequenz steigend	ja, Frequenz steigend	ja
2) Existenz permanenter Organisation	nein	ja	ja	ja	nein
Mögliche Individualmitgliedschaft		nein	nein	nein	
Existenz von Subeinheiten		nein	ja[8]	ja	
Einbindung von Subeinheiten in Entscheidungen		nein	nein	nein	
Zusammensetzung von: – Kongreß – Vorstand		 nicht vorhanden Egalität	 keine Regel Egalität	 proportional proportional[9]	
Konfliktregulierung in: – Kongreß – Vorstand – geschäftsführender Vorstand		 nicht vorhanden Konkordanz Konkordanz	 Konkordanz Konkordanz[10] Konkordanz	 Konkurrenz Konkurrenz Konkurrenz	
Kompetenzbereich		implizit eingeschränkt	implizit eingeschränkt	explizit eingeschränkt[11]	
Gemeinsame Symbole		nein	nein	nein	
Eigene Finanzmittel		nein	ja, zunehmend proportional	ja, mit höherer Proportionalität	
3) Gemeinsame Politikformulierung	nein	ja, kein gemeinsames Programm	ja, inklusive gemeinsamer Programme	ja, umfangreichere Programme	ja, inklusive gemeinsamer Programme

P.E.A.C.E.: Platform of ecopolitical action for a peaceful change of Europe; KGRP: Koordination grüner und radikaler Parteien in Europa; EGK: Europäische Grüne Koordination; EFGP: Europäische Föderation grüner Parteien; SCEUA: Standing Committee on European Union Affairs.

Darüber hinaus verfügte die EGK über eigene finanzielle Mittel und eine kurze programmatische Grundsatzerklärung („Joint declaration of aims") sowie über zwei Wahlplattformen zu den Europawahlen 1984 und 1989. Daneben wurden seit 1989 immer mehr zusätzliche gemeinsame Erklärungen verabschiedet. Der bis jetzt größte Schritt wurde schließlich mit der Errichtung der EFGP unternommen. Der Kongreß wurde hier als höchstes Organ in der Satzung verankert. Er entscheidet über die Politikformulierung der EFGP sowie über Satzungsänderungen. Darüber hinaus erfolgt die Zusammensetzung des Vorstands, jetzt Rat genannt, nicht mehr nach dem Egalitätsprinzip (jede Partei entsendet die gleiche Anzahl von Delegierten), sondern nach einem eingeschränkten Proportionalitätsprinzip (eingeschränkt deshalb, weil sich die Zahl der Delegierten nicht vollständig nach der Größe der jeweiligen Partei richtet, sondern jede Partei über mindestens eine und höchstens fünf Stimmen im Vorstand verfügt). Auch die Anzahl der Stimmen im Kongreß werden bei der EFGP nach einem eingeschränkten Proportionalitätsprinzip verteilt.

Als nächster Punkt für den Anstieg des Interaktionsgrads ist das (qualifizierte) Mehrheitsprinzip bei Abstimmungen in Rat, Kongreß und Exekutivausschuß (geschäftsführender Vorstand) zu nennen. In den entsprechenden Organen der EGK mußten Entscheidungen noch grundsätzlich einstimmig getroffen werden. Auch das System der Mitgliedsbeiträge ist bei der EFGP im Vergleich zur EGK enger an die jeweilige finanzielle Leistungskraft der Parteien gekoppelt, und die finanziellen Mittel der EFGP übersteigen die der EGK erheblich.[12] Schließlich hat auch die EFGP kontinuierlich die Zahl und den Umfang ihrer gemeinsamen Stellungnahmen ausgeweitet, und die „Guiding Principles" sind zehnmal so umfangreich wie die entsprechende Grundsatzerklärung der EGK aus dem Jahre 1983.

All diese Fakten sprechen eindeutig für eine nicht unerhebliche Erhöhung des Interaktionsgrades zwischen 1979 und 1994. Allerdings ist eine Individualmitgliedschaft bei der EFGP bislang noch nicht möglich.[13] Die Gründung einer europäischen Partei und damit die Abgabe nationaler Parteisouveränität ist mit der Gründung der EFGP ebenfalls noch nicht verbunden gewesen, auch wenn der Name „Föderation" zunächst diesen Schluß zuließe. Zwar wurde bei der EFGP von Einstimmigkeits- auf Mehrheitsentscheidungen übergegangen und damit eine notwendige Voraussetzung für den Eintritt in die Integrationsstufe geschaffen. Von einer europäischen Partei kann man aber deswegen noch nicht sprechen, weil nicht sichergestellt wurde, daß mit Mehrheit getroffene Entscheidungen auch tatsächlich von den nationalen Parteien akzeptiert und umgesetzt werden. Erst dann nämlich wären ihre Handlungsautonomie und ihre Vetomacht wirklich geschmälert. Art. 3 der Satzung sagt hierzu ausdrücklich: „The members maintain their name, identity and autonomy of acting within the scope of their national and regional responsibilities. The Federation is a mandated political body: the Guiding Principles of the Federation are binding for the Federation's political bodies on the European level and *should be* [nicht: *are*] committing for the Member's policies on the national and regional levels."

Praktische Beispiele aus der letzten Zeit belegen, daß sich am tatsächlichen (Opting-Out-) Verhalten der allermeisten Mitgliedsparteien der EFGP im Vergleich zur EGK hier nichts Wesentliches geändert hat. Eine wirkliche Einschränkung der Eigenständigkeit nationaler Parteiorganisationen und damit der Eintritt in die Integrationsstufe hat somit noch nicht stattgefunden.

Die Grünen im Vergleich zu den anderen Parteifamilien

Wie der obige Abschnitt gezeigt hat, kann man bei der EFGP noch nicht von einer europäischen Partei sprechen. Dies trifft jedoch genauso für die Parteienbünde der Sozialisten (Sozialdemokratische Partei Europas), der Christdemokraten (Europäische Union der Christdemokraten [EUCD] bzw. Europäische Volkspartei [EVP]) und der Liberalen (Europäische Liberale Demokratische und Reform-Partei [ELDR]) zu, selbst wenn sie in ihrem Namen bereits den Ausdruck „Partei" führen.[14] Im folgenden soll deshalb kurz ein Blick auf den Interaktionsgrad der anderen Parteienbünde geworfen werden, um feststellen zu können, ob die Grünen hier am Ende oder gar an der Spitze einer Entwicklung hin zu europäischen Parteien liegen. Mangels systematischer Forschungsarbeiten zu diesem Themenbereich muß dieser Vergleich leider auf die drei großen ideologischen Parteifamilien in Europa[15] und auf die Kriterien Kommunikationsfrequenz, Mitgliedschaft, Zusammensetzung der Organe des Parteienbunds, Entscheidungsmechanismen, Politikformulierung sowie finanzielle Ausstattung beschränkt werden.

Alle Parteienbünde mit Ausnahme der Europäischen Grünen verfügten schon seit ihrer Gründung über einen Kongreß, einen Vorstand und einen geschäftsführenden Vorstand und haben seit kurzem das wichtige ‚Treffen der Parteiführer' als viertes offizielles Organ in ihre Statuten aufgenommen. Wie Tabelle 2 zeigt, wird der Kongreß der Sozialisten und der EVP mindestens alle zwei Jahre einberufen, die Liberalen treffen sich sogar jährlich. Nur der EUCD-Kongreß findet alle fünf Jahre statt und schneidet somit, was die Häufigkeit transnationaler Kommunikation auf Kongreßebene betrifft, schlechter ab als die Grünen (alle drei Jahre). Auch der Vorstand der Sozialisten, Christdemokraten und Liberalen trifft sich viermal pro Jahr und damit doppelt so häufig wie die EFGP.

Tabelle 2: Der Interaktionsgrad der Parteienbünde

	EUCD	EVP	SPE	ELDR	EFGP
Existenz einer dauerhaften Organisation	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Möglichkeit einer Individualmitgliedschaft	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Kommunikationsfrequenz					
– Kongreß (mindestens alle .. Jahre)	5	2	2	1	3
– Vorstand (mindestens .. mal pro Jahr)	4	4	4	4	2
– Konferenz der Parteivorsitzenden (mindestens .. mal pro Jahr)	–	k. A.	2	2	–
Repräsentationsprinzip (P = Proportionalität, E = Egalität)					
– Kongreß	P	P	P	P	P
– Vorstand	E	P	E	P	P
Konfliktregulierung (M = Mehrheitsprinzip, E = Einstimmigkeit)					
– Kongreß	M (abs.)	M (abs.)	E[16]	M (abs.)	M (qual.)
– Vorstand	M (abs.)	M (abs.)	E	M (abs.)	M (qual.)
– Konferenz der Parteivorsitzenden	–	k. A.	E	k. A.	–
Gemeinsame Politikformulierung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Finanzielle Mittel (1991, in D-Mark)	k. A.	k. A.	k. A.	600000	85000
Anzahl der Mitgliedsparteien Ende 1996	34	20	21	23	28

Quelle: Eigene Erhebungen aus den Satzungen und sonstigen internen Dokumenten der Parteienbünde sowie Bardi[17]. EUCD: Europäische Union der Christdemokraten; EVP: Europäische Volkspartei; SPE: Sozialdemokratische Partei Europas; ELDR: Europäische Liberale Demokratische und Reform-Partei; EFGP: Europäische Föderation grüner Parteien; k.A.: keine Angaben.

Die Vorstände der Liberalen und der EVP werden nach einem eingeschränkten Proportionalitätsprinzip besetzt, ähnlich dem der EFGP. Nur die Sozialisten und die EUCD verwenden hier immer noch das Egalitätsprinzip. Der Kongreß setzt sich überall nach einem eingeschränkten Proportionalitätsprinzip zusammen. Die Aufgaben des EFGP-Kongresses übersteigend, wählen die Kongresse der Liberalen, der Sozialisten und der EVP auch den Vorsitzenden ihrer Parteienbünde. Der Kongreß der Liberalen wählt sogar Teile der Delegierten für den Vorstand, während die Vorstandsdelegierten der anderen Parteienbünde ausschließlich durch die nationalen Parteien gewählt bzw. ernannt werden.

Bei inhaltlichen Fragen werden Entscheidungen im Vorstand und im Kongreß in allen Parteienbünden mit einfacher (EVP, EUCD, ELDR) oder qualifizierter Mehrheit (EFGP) getroffen. Eine Ausnahme bilden hier die Sozialisten, bei denen im Vorstand immer noch grundsätzlich das Einstimmigkeitsprinzip Anwendung findet. Lediglich bei politischen Bereichen, die Mehrheitsbeschlüssen innerhalb des Rats der Europäischen Union unterliegen, können Beschlüsse auch mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Wie die EFGP verfügen auch sämtliche andere Parteienbünde über Grundsatzerklärungen (mit Ausnahme der Sozialisten) und veröffentlichen zu den Europawahlen regelmäßig gemeinsame Wahlplattformen (allerdings nicht die EUCD).

Was die finanziellen Mittel betrifft, so können hier lediglich Daten zu den Liberalen und zu den Europäischen Grünen präsentiert werden. Danach verfügten die Liberalen 1991 über ein siebenmal höheres Budget als die EGK. Die Liberalen, Sozialisten und die EVP hatten auch drei- bis sechsmal soviel bezahlte Mitarbeiter wie die EGK.[18] Schließlich ist eine Individualmitgliedschaft bislang offiziell nur bei der EVP möglich. Doch obwohl diese Möglichkeit theoretisch besteht, scheint die EVP bis heute über keine Individualmitglieder zu verfügen.[19]

Alles in allem hat noch kein Parteienbund die Integrationsstufe erreicht, aber die Sozialisten und die Grünen weisen einen eindeutig niedrigeren Interaktionsgrad auf als die Liberalen und die EVP. Die auf den Systemrahmen der Europäischen Union bezogene Untergruppe der EFGP, das SCEUA, ist organisatorisch noch nicht verfestigt, das heißt, sie verfügt noch über keine eigenen dauerhaften Organisationsstrukturen. Diese Tatsache unterscheidet die Grünen zusammen mit dem Fehlen eines regelmäßigen Treffens ihrer „Parteiführer" noch als einziges von den grenzüberschreitend organisierten Strukturen der anderen großen europäischen Parteifamilien. Ansonsten verfügen auch die Grünen über einen Kongreß als politisches Grundsatz- und über einen Vorstand als politisches Leitungsorgan sowie über ein Sekretariat (geschäftsführender Vorstand) zur Abwicklung des laufenden politischen und organisatorischen Tagesgeschäfts. Aussagen, die „Grün-Alternativen" verschiedener EG-Staaten hätten keine mit den anderen Parteifamilien vergleichbaren dauerhaften Strukturen entwickelt, wie sie zuerst von Schmuck[20], dann von Bardi[21] und zuletzt von Jansen[22] getroffen wurden, muß damit entschieden widersprochen werden. Zwar verfügen die Grünen in organisatorischer Hinsicht tatsächlich über keinen EU-Parteienbund, jedoch haben die EGK bzw. die EFGP schon seit 1984 die inhaltlichen Aufgaben, die bei den anderen Parteifamilien durch einen EU-Parteienbund erfüllt werden (Ausarbeitung von Plattformen für die Europawahlen, Einbindung der Fraktion im Europäischen Parlament), (mit-) übernommen.

Was das Verhältnis des Parteienbunds zur jeweiligen grünen Fraktion im Europäischen Parlament betrifft, ähneln die Grünen ebenfalls den anderen Parteienbünden. So kann in bezug

auf das Beziehungs- und Kräfteverhältnis zwischen Parteienbund und Europafraktion der Grünen von einer Führungsrolle des Parteienbunds nicht gesprochen werden. Die Heterogenität der Interessen seiner Mitgliedsparteien hat bislang die Formulierung von Leitlinien für die Fraktion erschwert, und deren Akzeptanz wird zudem durch die unterschiedliche Zusammensetzung und den unterschiedlichen Bezugsrahmen (gesamteuropäischer Parteienbund versus auf die Europäische Union beschränkte Fraktion) beider Interaktionsformen behindert. Auch bei der Politikformulierung auf europäischer Ebene sind die grünen Fraktionen bislang eindeutig im Vorteil gewesen. Sie verfügen über eine wesentlich bessere Ressourcenausstattung als der Parteienbund, arbeiten intensiver und mit größerer personeller Kontinuität zusammen als die Delegierten des Parteienbunds, und schließlich verlangt der ständige Handlungs- und Entscheidungsdruck in der Alltagsarbeit der Fraktionen effizientere Entscheidungsmechanismen. Dies gilt Niedermayer zufolge auch für die anderen europäischen Parteifamilien.[23]

Was die organisatorischen Merkmale der transnationalen Parteienkooperation betrifft, sind die Europäischen Grünen, verglichen mit den anderen Parteifamilien in Europa, damit nicht so unterschiedlich, wie sie sich selbst gerne präsentieren. Dies liegt zum großen Teil an einem Mangel an gangbaren Alternativen. Bis heute existiert kein schlüssiges und gleichzeitig für alle Mitgliedsparteien akzeptables institutionelles Konzept für das berühmte Europa der Regionen, weder was die Institutionen der Europäischen Union betrifft noch was die Organisationsstruktur der EFGP angeht. Das Europa der Regionen bleibt in programmatischer und organisatorischer Hinsicht eine vage Abstraktion, gut als Schlagwort zur Abgrenzung gegenüber den anderen Parteifamilien, aber im Endeffekt selbst in den nationalen Parteien nicht klar ausgearbeitet. Nicht umsonst beschäftigte sich auf dem ersten Kongreß der EFGP, der im Juni 1996 in Wien stattfand, erneut eine Arbeitsgruppe mit dem Problem des Europa der Regionen, und nicht umsonst stand dieser Punkt bisher auf der Agenda fast jeden Kongresses der Europäischen Grünen seit 1984.

Die EFGP – nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zur europäischen Partei?

Die Gründe für die Entstehung und Entwicklung der transnationalen Parteiorganisationen der Grünen sind komplex und können hier nicht alle im einzelnen aufgeführt werden.[24] Unterschiedliche Haltungen der Mitgliedsparteien zur europäischen Integration, der Widerwille, Parteisouveränität abzugeben, ihre basisdemokratische und antibürokratische Ideologie; Streitigkeiten zwischen eher links und eher zur Mitte orientierten Parteien über Art und Ausmaß der Zusammenarbeit mit kleinen Links-Parteien, die ständig gestiegene Zahl der Mitgliedsparteien sowie der ebenfalls gestiegene Anteil kleiner Parteien stellten wichtige Interaktionsrestriktionen dar. Diesen standen auf der anderen Seite die Herausforderungen aus dem Umbruch in Osteuropa, aus der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft Anfang bzw. Mitte der neunziger Jahre und die zunehmende Konkurrenz zu anderen Parteienbünden als entscheidende Interaktionsanreize gegenüber. Zwei Punkte, die bislang eine Erhöhung des Interaktionsgrads erschwert haben, werden sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft noch als besonders restriktiv erweisen: zum einen die unterschiedlichen Konzeptionen europäischer Integration bei den Mitgliedsparteien und zum anderen der Widerwille der nationalen Parteien, auch nur Teile ihrer nationalen Eigenständigkeit an die europäische Ebene abzugeben. Auf diese beiden Punkte wird im nachfolgenden ausführlicher eingegangen.

Unterschiede in den Integrationsvorstellungen

Die unterschiedlichen Vorstellungen der grünen Parteien darüber, wie eine europäische Integration von National- bzw. Regionalstaaten vonstatten gehen soll, machen den weiteren Weg zu einer europäischen Partei sehr schwierig, wenn nicht bis auf weiteres unmöglich. Alle Parteien teilen zwar die Ansicht, daß eine Kooperation zwischen Nationalstaaten auf europäischer Ebene nötig ist und daß in einer Zeit, in der nach Ansicht der Grünen der Nationalstaat für die Lösung der anstehenden Probleme sowohl zu groß als auch zu klein geworden ist, die Nationalstaaten Teile ihrer Souveränität nach unten als auch nach oben abgeben müssen, um diese Probleme wieder lösen zu können. Tiefe Meinungsverschiedenheiten gab und gibt es jedoch über das notwendige Ausmaß des Souveränitätstransfers auf die europäische Ebene, und ob dieser Transfer zugunsten der Europäischen Gemeinschaft, einer noch neu zu gründenden oder einer bereits bestehenden, anderen europäischen Institution, zum Beispiel dem Europarat, erfolgen sollte.

Keine Meinungsverschiedenheiten gibt es weiterhin in der Einschätzung, daß die Europäische Union nicht demokratisch genug und zu einseitig auf das Ziel ökonomischen Wachstums ausgerichtet ist und daß an ihrer Stelle ein Europa der Regionen angestrebt werden sollte. Auf welche Art und Weise dieses Ziel erreicht werden soll, ist jedoch zwischen den Parteien so strittig, daß dieser Bereich lange Zeit in gemeinsamen Erklärungen ausgeklammert werden mußte. Die „EG-Befürworter" wollten die Europäische Gemeinschaft von innen heraus reformieren, während die „EG-Gegner" dieses Vorhaben als von vornherein aussichtslos betrachteten und den Austritt ihrer Länder aus der Europäischen Gemeinschaft sowie einen Aufnahmestop für neue Beitrittskandidaten favorisierten. Die engagierten „Föderalisten" traten ein für eine starke Europäische Union mit Legislativrechten für das Europäische Parlament, für einen Ministerrat, der als zweite Kammer seine Entscheidungen mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit treffen sollte, sowie für eine zu einer echten Regierung umgestaltete Europäische Kommission. Auf der anderen Seite strebten die „Konföderalisten" eine locker organisierte Kooperation zwischen National- und Regionalstaaten an, die keine europäische Regierung, keine Mehrheitsentscheidungen im Rat und keine Legislativrechte für das Europäische Parlament aufweisen sollte.

Beginnend mit der Revolution in Osteuropa wechselten mehr und mehr Parteien vom Lager der EG-Gegner zu den EG-Befürwortern. Allerdings dauerte es noch bis 1994, bis sich zum ersten Mal ein detaillierter Abschnitt über das anzustrebende künftige Aussehen der EU-Institutionen in einer Wahlplattform der Europäischen Grünen fand. Dieser ausführliche Abschnitt, der auch erstmalig ein klares Bekenntnis zu einer Reform der Europäischen Union von innen enthält, stellt eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung der Europäischen Grünen hin zu einer auf den Systemrahmen der Europäischen Union bezogenen europäischen Partei dar.

Die enorme Bandbreite an Vorstellungen über Ziel und Ausgestaltung der europäischen Integration hat auch organisationsstrukturelle Auswirkungen gezeigt. Der Parteienbund der Grünen hat Mitglieder aus ganz Europa und war schon früh nicht mehr auf den Systemrahmen der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union beschränkt. Dies existiert so bisher nur noch bei den christdemokratischen Parteien mit der EUCD. Diese hat jedoch mit der EVP eine eigenständige starke Untergruppe, die nur EU-Parteien enthält. Bei den liberalen und sozialdemokratischen Parteien gibt es auf europäischer Ebene sogar nur auf die Europäische Union beschränkte Parteienbünde.

Die Bildung einer organisatorisch eigenständigen Untergruppe der EU-Grünen innerhalb der EFGP besäße inhaltliche und organisatorische Sprengkraft. Im Gegensatz zu dem Konzept des geographisch bestimmten Bioregionalismus, aus dem die regionalen Kooperationsformen Mittelmeer- und Ostsee-Grüne hervorgegangen sind, wäre die Errichtung einer EU-Untergruppe eine Anpassung an bestehende Integrationsstrukturen in Europa, die von einem Großteil der Mitgliedsparteien der EFGP nicht akzeptiert würden. Ein solcher Schritt könnte interpretiert werden als die Aufgabe des Ziels einer gleichberechtigten gesamteuropäischen Integration zugunsten eines Europa der zwei Geschwindigkeiten und hätte mit Sicherheit Auswirkungen auf die EFGP als Ganzes, da zwei parallele, organisatorisch verfestigte Strukturen finanziell nicht zu unterhalten wären.

So führte Art. 138a EUV, der auf Druck der anderen europäischen Parteienbünde im Vertrag von Maastricht verankert werden konnte[25], und die mit ihm in Aussicht gestellte finanzielle Unterstützung „europäischer Parteien" zwar zunächst zur Gründung einer EU-Untergruppe der EFGP, da nicht abzusehen war, ob diese Gelder auch paneuropäisch organisierten Parteienbünden zugute kommen würden. Die Auffassungen über das konkrete Aussehen und die Kompetenzen dieser Untergruppe waren jedoch unterschiedlich. Diejenigen Parteien, die die Europäische Gemeinschaft als Ausgangspunkt eines föderalistisch verfaßten Europas sahen, plädierten für einen eigenen EG-Parteienbund mit eigenen Finanzmitteln und eigenen Gremien (Vorstand und Delegiertenversammlung). Dieser sollte auch als mögliches Gegengewicht zur Europafraktion dienen. Andere Parteien, vor allem einige nicht im Europäischen Parlament vertretene EG-Parteien, wollten ebenfalls mehr Einfluß auf die Europafraktion bekommen, allerdings nur mit Hilfe einer starken Kooperation der EG-Grünen innerhalb einer reformierten, gesamteuropäisch ausgerichteten EGK. Die Finanzmittel der EG-Untergruppe sollten unter der Verfügung der EGK bleiben, und die Untergruppe sollte keinen eigenen Vorstand und keine eigenen Delegiertentreffen haben. Für diese Parteien hatte damit eine schlagkräftige gesamteuropäische Organisation Vorrang vor der Errichtung eines EG-Parteienbundes, der an die Stelle der bisherigen EGK getreten wäre und mit dem die Nicht-EG-Parteien nur locker verbunden gewesen wären. Das schließlich im September 1993 offiziell gegründete „Standing Committee on European Union Affairs" (SCEUA) hatte bis Juni 1994 zusammen mit der Europafraktion der Grünen an der Wahlplattform für die Europawahl gearbeitet und eine Übereinkunft erarbeitet (Agreement on the re-establishment of the Green Group in the European Parliament), in der die Anforderungen der Parteien an die künftige Europafraktion bezüglich ihrer Zusammensetzung und ihrer Politikformulierung festgelegt wurden.

Bis heute ist es jedoch zu keinen weiteren Treffen des SCEUA gekommen, und die Zukunft dieses Gremiums dürfte in hohem Maße davon abhängen, ob Art. 138a auch auf die EFGP Anwendung finden wird oder nicht. Falls die EFGP diese Subventionen bekommt, dürfte das SCEUA wohl erst wieder kurz vor der Europawahl 1999 ins Leben gerufen werden. Dies ist darin begründet, daß das SCEUA im Endeffekt ein Kompromiß zwischen den Verfechtern eines EU-Parteienbunds und den Verfechtern eines gesamteuropäischen Parteienbunds ist und daß über dessen künftige Bedeutung keine Einigkeit besteht. So sehen einige Parteien die Existenz der Untergruppe als von vornherein auf die Zeit vor den Europawahlen begrenzt an, andere sehen sie jedoch als später ausbaufähige Startstruktur für einen auf die EU-Länder beschränkten Parteienbund.

Widerwilliger Souveränitätsverzicht

Für die Existenz einer europäischen Partei ist es zunächst unerheblich, ob sie auf den Systemrahmen der Europäischen Union bezogen ist oder nicht. Entscheidend ist das Kriterium des Souveränitätsverzichts. Hier stößt man jedoch auf einen mehr oder weniger stark ausgeprägten Widerwillen der Mitgliedsparteien der EFGP, auch nur Teile ihrer Eigenständigkeit aufzugeben. Schon zu Anfang hatte es innerhalb der EGK Diskussionen gegeben, ob diese das Recht haben sollte, politische Entscheidungen treffen zu können, die die Mitgliedsparteien auf nationaler Ebene gebunden hätten. Hinter diesem Streit standen zwei unterschiedliche Konzepte europäischer Politikformulierung. Das erste („bottom-up-Prinzip") favorisiert einen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß auf nationaler Ebene. Unter dieser Perspektive ist es die Aufgabe eines Parteienbunds, den kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedsparteien so effektiv wie möglich auf europäischer Ebene zu vertreten, um die nationale Position dadurch zu stärken. Die Anhänger dieser Philosophie (beispielsweise die Miljöparti aus Schweden oder Comhaontas Glas aus Irland) verteidigten das Einstimmigkeitsprinzip und wollten Mehrheitsentscheidungen nur dann billigen, wenn diese die Parteien auf nationaler Ebene zu nichts verpflichteten. Sie sahen die Europäischen Grünen damit mehr oder weniger nur als lockeres Diskussionsforum. Der zweite Ansatz („top-down-Prinzip") geht den umgekehrten Weg. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß soll, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, auf der europäischen Ebene vonstatten gehen, und zwar unter Delegierten der nationalen Parteien, die vorher mandatiert wurden, für die Parteien bindende Entscheidungen zu treffen. Die Vertreter dieses Ansatzes (beispielsweise ECOLO aus Belgien oder I Verdi aus Italien) wollten das Einstimmigkeitsprinzip abschaffen und die Europäischen Grünen früher oder später zu einer europäischen Partei ausbauen. Sie befanden (und befinden) sich jedoch innerhalb der EFGP in der Minderheit. Der Kompromiß, der in der Frage der europäischen Partei schließlich gefunden wurde, manifestiert sich im bereits zitierten Artikel 3 der Satzung (Decisions „shall be binding" statt „are binding") und dem Treffen von Entscheidungen mit einer Zweidrittelmehrheit.

Eng verbunden mit der nur widerwilligen Abgabe nationaler Souveränität ist das Prinzip der Basisdemokratie. Zu Beginn ihrer Existenz sahen die grünen Parteien in den allermeisten Fällen den Sinn ihrer Tätigkeit vor allem in der Unterstützung außerparlamentarischer Bewegungen. Für die meisten grünen Gruppen war schon die Gründung einer Parteiorganisation auf nationaler Ebene keine leichte Entscheidung, da sie mit diesem Schritt die Errichtung „bürokratischer Wasserkopfstrukturen" befürchteten. An eine europäische Partei war also zunächst überhaupt nicht zu denken. Erst Ende der achtziger Jahre, als die meisten Bewegungen entweder selbst professionalisiert oder fast verschwunden waren, schwächte sich die strikte Bindung zur Basisdemokratie ab, und viele grüne Parteien wurden nun in Richtung einer stärkeren Effizienz restrukturiert. Heute hat das Prinzip der Basisdemokratie in den grünen Parteien zwar eine Menge seines ursprünglichen restriktiven Einflusses auf die Organisationsstruktur der Europäischen Grünen verloren, es ist aber deswegen, gerade bei den grünen Parteien, die nicht im nationalen Parlament vertreten sind, noch nicht obsolet und wird den weiteren Weg zu einer europäischen Partei komplizieren. Aufgrund des Regionalbezugs grüner Politik, der mit der Basisdemokratie in enger Verbindung steht, gab es auch immer wieder Versuche einzelner Mitgliedsparteien, die Struktur der EGK und der EFGP in regionale transnationale Strukturen zu überführen, bislang allerdings ohne Erfolg.

Zukunftsaussichten

Mit der Gründung der EFGP sind die Strukturen transnationaler grüner Parteienkooperation zweifellos effizienter geworden und die Grünen sind auf der europäischen Bühne präsent wie nie zuvor. In Anbetracht der Knappheit ihrer finanziellen Mittel sowie der Zerstrittenheit in Fragen der europäischen Integration ist der Einfluß der Europäischen Grünen auf die politische Agenda in Europa aber immer noch sehr begrenzt, so daß die Rolle des führenden transnationalen Organs auf europäischer Ebene der Europafraktion zufällt. Als Beispiel sei hier die Einflußnahme der Grünen auf den Fortgang der Regierungskonferenz angeführt: Zwar hat der Rat der Europäischen Grünen Anfang Februar in Turin eine gemeinsame Erklärung zur Regierungskonferenz verabschiedet („IGC Document"), in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Europäischen Union wurde das Papier jedoch nur über die Europafraktion der Grünen eingebracht. Diese nutzte die Erklärung als Diskussionsgrundlage für eine eigene Stellungnahme zur Regierungskonferenz. Anschließende Gespräche mit den grünen Umweltministern aus Italien und Finnland sowie mit Vertretern der irischen Regierung, um über diese institutionellen Kanäle grüne Forderungen in die Regierungskonferenz einzubringen, führten nicht die Vertreter des Parteienbundes, sondern Mitglieder der Europafraktion. Auch die „Verhandlungen" zur Auslegung des Art. 138a EUV laufen momentan nicht über den Parteienbund, sondern über die Fraktion.

Ein weiteres Phänomen im Bereich der transnationalen grünen Parteienkooperation ist das geringe Feedback aus den nationalen Parteien. Auch wenn es hier in den letzten beiden Jahren in einzelnen Mitgliedsparteien Fortschritte gegeben hat, ist in den meisten Fällen nur eine verschwindend geringe Minderheit an Politik auf transnationaler Ebene interessiert, geschweige denn, daß versucht wird, die offiziellen Parteigremien dazu zu bringen, die Sitzungen der EFGP vorzubereiten und die dort erzielten Ergebnisse und Beschlüsse innerhalb der Partei weiterzuverbreiten.

Die grenzüberschreitende Parteieninteraktion der Grünen ist Ende 1996 somit noch weit davon entfernt gewesen, Charakteristika einer echten europäischen Partei aufzuweisen. Jedoch haben die Grünen innerhalb der letzten 17 Jahre zu Kooperationsstrukturen gefunden, für deren Errichtung die anderen ideologischen Parteifamilien teilweise erheblich länger brauchten, und dies, obwohl die Grünen im Gegensatz zu den anderen Parteienbünden nicht auf bereits bestehende transnationale Strukturen, also eine Internationale oder vor allem eine Fraktion im Europaparlament, zurückgreifen konnten. Sie haben die anderen Parteienbünde im erreichten Interaktionsgrad sogar teilweise überflügelt[26], wenn auch die EU-Unterstruktur der Grünen im Gegensatz zu der anderer Parteifamilien keine größere Bedeutung erlangt hat als ein paneuropäischer Parteienbund. Auch haben die Grünen im wesentlichen mit den gleichen internen Problemen zu kämpfen wie die anderen Parteienbünde, wenngleich die einzelnen Interaktionsanreize und -restriktionen unterschiedlich gewichtet erscheinen.

Zwar waren die Grünen aufgrund ihrer New-Politics-Orientierung, die auch mit Dezentralität und Regionalismus verbunden ist, von Anfang an der Europäischen Gemeinschaft gegenüber wesentlich kritischer eingestellt als andere Parteifamilien. Jedoch war dies bei vielen grünen Parteien nie mit der Ablehnung des Souveränitätsverzichts von Nationalstaaten zugunsten der Europäischen Gemeinschaft allgemein verbunden gewesen. So können beispielsweise die Europawahlen 1989 durchaus nicht - zumindest was die Grünen betrifft - in dem bisher angenommenen Ausmaß als Ausdruck einer Zunahme EG-feindlicher Haltun-

gen gewertet werden[27]. Viele grüne Parteien haben sich mittlerweile – in einer Zeit, in der Europawissenschaftler schon von einem Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik und dem Zerbrechen des bislang in der Bevölkerung Europas vorherrschenden „permissive consensus" für weitere Integrationsschritte sprechen[28] – sogar zu den engagiertesten Fürsprechern einer föderalistisch aufgebauten Europäischen Union entwickelt.

Dennoch gab es lange Zeit erhebliche Widerstände einiger grüner Parteien gegen die EG-Integration, was die grüne Parteifamilie lange daran hinderte, sich auf europäischer Ebene klar zu einer solchen Integration zu bekennen. Spätestens seit der letzten EU-Erweiterung wird eine europäische Integration im Rahmen der Europäischen Union aber nur noch von einzelnen Parteien in Frage gestellt, denen, mit Ausnahme der schwedischen Grünen, innerhalb des grünen Parteienbunds zudem nur geringe Bedeutung zukommt. Das in dieser Deutlichkeit erstmalige Bekenntnis zur EU-Integration in der Wahlplattform für die Europawahl 1994 scheint somit unumkehrbar. Mit der Errichtung des Standing Committee on European Union Affairs haben sich die Grünen außerdem auch organisatorisch in Richtung Europäische Union entwickelt. Sie erfüllen damit - wenn auch erst seit kurzem in diesem Ausmaß - erste inhaltliche und organisationsstrukturelle Voraussetzungen, um als Vorstufe zu einer europäischen Partei als integrativer Faktor im politischen System der Europäischen Union wirken zu können. Eine weitere Entwicklung in Richtung einer europäischen Partei ist zumindest in nächster Zeit aber noch nicht abzusehen. Vielmehr ist der gegenwärtig erreichte Zustand mit hoher Wahrscheinlichkeit für längere Zeit das Maximum des Machbaren. Für die Annahme traditioneller grenzüberschreitender Strukturen mit einer Internationalen, einem für Gesamteuropa zuständigen Parteienbund und einem EU-Parteienbund fehlen nicht nur die finanziellen Mittel, sondern bei der Mehrheit der Mitgliedsparteien auch der politische Wille, und über eine alternative Organisationsstruktur, die dem von den Grünen vertretenen Konzept des Europa der Regionen entspräche, besteht kein hinreichender Konsens.

Dies ist mit ein Grund, warum es der EFGP bislang noch nicht gelungen ist, von sich aus oder zusammen mit den anderen europäischen Parteienbünden auf die Reform der Maastrichter Verträge Einfluß zu bekommen. Eine weitere Entwicklung in Richtung einer europäischen Partei wäre in nächster Zeit nur dann zu erwarten, wenn die Reform des Maastrichter Vertrags echte Legislativrechte für das Europäische Parlament, eine europäische Regierung, die vom Parlament gewählt wird und die Etablierung europäischer Listen für die Wahl zum Europäischen Parlament mit sich bringen würde. Dies ist jedoch nach dem momentanen Stand der Dinge nicht zu erwarten.

Anmerkungen

1. Siehe hierzu ausführlicher Dimitris Tsatsos, Europäische Politische Parteien?, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 3-4 (1994), S. 45-53, Thomas Jansen, Zur Entwicklung eines europäischen Parteiensystems, in: integration 3 (1995), S. 157-165, derselbe, Die Entstehung einer Europäischen Partei: Vorgeschichte, Gründung und Entwicklung der EVP, Bonn 1996, sowie Simon Hix, The transnational party federations, in: John Gaffney (Hrsg.), Political parties and European integration, London 1996, S. 308-331, hier S. 321ff.

2. So etwa bei Thomas Jansen, Die europäischen Parteien, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, Bonn 1995, S. 255-260, hier S. 255, und Simon Hix, a.a.O. (Anmerkung 1).

3. Siehe hierzu in aller Ausführlichkeit Thomas Dietz, Die grenzüberschreitende Interaktion grüner Parteien in Europa, Diss., Universität Mannheim (erscheint voraussichtlich im Sommer 1997 im Westdeutschen Verlag).

4. Oskar Niedermayer, Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der EG, Frankfurt/New York 1983.

5. Der ehemalige Generalsekretär der EVP sieht die Verwendung der Bezeichnung „Europäische Partei" bereits beim Vorliegen rudimentärer Wahrnehmung von bestimmten Parteifunktionen als legitim an (Thomas Jansen, a.a.O., S. 160f. [Anmerkung 1]). Der Autor kann sich dieser Meinung jedoch nicht anschließen, sondern teilt die Auffassung Niedermayers, a.a.O. (Anmerkung 4), daß für eine europäische Partei die Einschränkung der Eigenständigkeit nationaler Parteiorganisationen als konstituierendes Merkmal unverzichtbar ist.

6. Für eine ausführliche Beschreibung der Indikatoren siehe Oskar Niedermayer, a.a.O. (Anmerkung 4), S. 27-37.

7. Zu den erwähnten Untereinheiten zähl(t)en regionale Interaktionsformen, ein Netzwerk grüner Parlamentarier („The Greens in Parliament Network"), ein permanentes Forum für den Informationsaustausch unter den osteuropäischen Grünen („East-West-Dialogue"), eine grüne Jugendorganisation („Federation of young ecologists of Europe") sowie eine weitere Untergruppe, bestehend aus EFGP-Mitgliedsparteien, die aus EU-Mitgliedsländern stammen („Standing Committee on European Union Affairs" [SCEUA]). Schließlich gab es auch noch einen Versuch, eine Art grüne Internationale zu errichten, also eine institutionalisierte weltweite Kooperation zwischen grünen Parteien. Dies ist bis heute zwar noch nicht gelungen, jedoch führten diese Bemühungen zur Gründung zusätzlicher regionaler Kooperationsformen außerhalb Europas. Dazu zählen die seit 1992 existierende „CANAMEX"-Kooperation in Nordamerika und die 1995 gegründeten „Afrikanischen Grünen".

8. Ab 1988.

9. Jeweils in eingeschränktem Umfang.

10. Ab Einführung der Satzung mit Ausnahmen (beispielsweise bei der Aufnahme neuer Mitglieder).

11. Jedoch unklar formuliert und keine Ausweitung der Zuständigkeit gegenüber der KGRP oder der EGK.

12. Die EFGP verfügte 1996 über ein 37mal so großes Budget wie die EGK 1983. Bezogen auf das Budget pro Mitgliedspartei verringert sich dieses Verhältnis auf das 11,6fache.

13. Zur Diskussion, ob eine Individualmitgliedschaft ein konstituierendes Merkmal für eine europäische Partei ist oder nicht, siehe Dimitri Tsatsos, a.a.O. (Anmerkung 1) sowie Thomas Jansen, a.a.O. (Anmerkung 1). Auch auf nationaler Ebene gibt es zumindest bei den Grünen in einigen Ländern Parteien, die keine Individualmitgliedschaft kennen, sondern Föderationen regionaler Parteiorganisationen darstellen (so etwa in der Schweiz).

14. Siehe zu den aufgeführten Parteienbünden ausführlicher Oskar Niedermayer, a.a.O. (Anmerkung 4), derselbe, Zehn Jahre Europäische Parteienbünde: Kein Integrationsschub, in: integration 4 (1985), S. 174-181, die Beiträge von Oskar Niedermayer und Bernhard Thibaut, in: Beate Kohler-Koch und Wichard Woyke (Hrsg.), Die Europäische Union, München 1996, Norbert Gresch, Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG, Baden-Baden 1978, Geoffrey und Pippa Pridham, Transnational Party Cooperation and European Integration, London 1981, Thomas Jansen, a.a.O. (Anmerkung 1), Luciano Bardi, Transnational Party Federations, European Parliamentary Groups, and the Building of Europarties, in: Richard Katz und Peter Mair (Hrsg.), How parties organize, London 1994, S. 357-372, Simon Hix, a.a.O. (Anmerkung 1).

15. Zwar existieren mit der Europäischen Demokratischen Union (EDU), einer Kooperationsform von konservativen, christdemokratischen und anderen nicht-kollektivistischen Parteien, und der Föderation der regionalistischen/föderalistischen Parteien noch andere Formen transnationaler Parteienzusammenarbeit in Europa. Diese sind jedoch nicht so organisatorisch verfestigt wie die angeführten Parteienbünde. Auch rechte sowie kleine Links-Parteien versuchen in letzter Zeit verstärkt, eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa aufzubauen. Ob dies von Erfolg gekrönt sein wird, bleibt jedoch noch abzuwarten.

16. Ausnahmen sind möglich.

17. Luciano Bardi, Transnational Party Federations in the European Community, in: Richard Katz und Peter Mair (Hrsg.), Party Organisations in Western Democracies, 1960-1990. A data handbook, London 1992, S. 972.

18. Daten aus Luciano Bardi, a.a.O., S. 362.

19. Ebenda, S. 361.

20. Otto Schmuck, Europäische Parteienzusammenschlüsse, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europa von A-Z, Bonn 1991, S. 153.

21. Luciano Bardi, a.a.O. (Anmerkung 14), S. 359 und 370.

22. Thomas Jansen, Die europäischen Parteien, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, a.a.O., S. 263-268, hier S. 263.

23. Oskar Niedermayer, a.a.O. (Anmerkung 14), S. 88f.

24. Siehe hierzu ausführlicher Thomas Dietz, a.a.O. (Anmerkung 3).

25. Siehe hierzu ausführlicher Thomas Jansen, a.a.O. (Anmerkung 1), S. 30-36.

26. Dies gilt zumindest in bezug auf die Sozialisten im Bereich der Konfliktregulierung und des Repräsentationsprinzips im Vorstandsgremium.

27. Vernon Bogdanor, Direct elections, representative democracy and European integration, in: Electoral Studies 3 (1989), S. 205-216, unterstellte beispielsweise allen grünen Parteien zu diesem Zeitpunkt, sie wären „if not openly hostile to the Community, at least sceptical of the value of further integration" (S. 208) und „hostile to the enlargement of the power of the European Parliament" (S. 211).

28. Siehe hierzu Wolfgang Wessels, Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn 1993, S. 41-51, hier S. 41, und Matthew Gabel und Harvey Palmer, Understanding variation in public support for European Integration, in: European Journal of political research 1 (1995), S. 3.

Integrationspolitische Aspekte der Wirtschafts- und Währungsunion

Die dritte Stufe der WWU:
Weichenstellungen und integrationspolitische Implikationen
Tagung des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik
Europa-Zentrum Bonn, 10. März 1997

Vorsitz
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universitäten Wien und Krems; Institut für Europäische Politik, Bonn

Einführungen mit anschließender Diskussion

Die WWU-Beschlüsse von Dublin und die nächsten Etappen
Wedige VON DEWITZ, Leiter der Abteilung für Europapolitik, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Wirtschaftliche und monetäre Auswirkungen
Prof. Dr. Hans-Eckart SCHARRER, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg

Vom sektoralen Integrationsansatz zur politischen Kern-Union?
Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin

Schlußfolgerungen
Dr. Mathias JOPP, Institut für Europäische Politik, Bonn

Ohne Zweifel ist die Einführung einer einheitlichen europäischen Währung ein bedeutendes politisches Projekt – ein „politisches Integrationsinstrument". Als solches rückt die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) immer stärker ins Zentrum des politischen Diskurses. Neben den ökonomisch-monetären Auswirkungen standen deshalb auch die integrationspolitischen Implikationen des Eintritts in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion im Mittelpunkt der Frühjahrstagung des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik. Die aktuelle Weichenstellung auf dem Weg zur gemeinsamen Währung, die Berichte des Rates (Wirtschaft und Finanzen – EcoFin) an den Europäischen Rat von Brüssel am 13./14. Dezember 1996 sowie deren wirtschaftliche und monetäre Auswirkungen bildeten dabei die Basis für eine breite Diskussion der integrationspolitischen Implikationen.

Ökonomische Implikationen

Die Ergebnisse des EcoFin-Rates in Dublin bewerteten die Mitglieder des Wissenschaftlichen Direktoriums sehr unterschiedlich. Einerseits wurde der „Pakt für Stabilität und Wachstum" als deutlicher Fortschritt auf dem Weg zur WWU gegenüber den ungenauen Definitionen im Maastrichter Vertrag eingestuft. Er sei eine Art Frühwarnsystem, das die Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission auf die Stabilität der gemeinsamen Währung verstärke. Andererseits wurden der fehlende Automatismus des Paktes und die nicht ausreichende Festlegung der Grenze für eine übermäßige Verschuldung kritisiert. Grundsätzlich ist der Eintritt in die dritte Stufe der WWU mit dem Verzicht auf die Fortsetzung einer nationalstaatlichen Geld-, Inflations- und Wechselkurspolitik sowie einem bedeutenden Zuwachs an Transparenz und Interdependenz verbunden.

Die Aufgabe grundlegender Instrumente nationalstaatlicher wirtschaftspolitischer Steuerung ohne EU-internen Finanzausgleich sowie wachsende Lohn- und Kostentransparenz und eine geringe Mobilität der Arbeitskräfte führten fast zwangsläufig dazu, daß der mittel- bis langfristige Erfolg der WWU vom Ausmaß an Lohnflexibilisierung abhänge. Ob dies jedoch politisch machbar sei, oder nicht doch auch EU-interne Finanztransfers nötig wären, blieb unter den Diskussionsteilnehmern kontrovers.

Die integrationspolitische Dimension der WWU

Gegenwärtig befinden wir uns, so bei anderer Gelegenheit Peter M. Schmidthuber, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank und ehemals Kommissar der Europäischen Kommission, in einer „Sinnkrise der europäischen Integration". Sie fokussiere sich im „ungeliebten Euro"[1]. Demgegenüber wurde im Wissenschaftlichen Direktorium die Meinung vertreten, daß gerade der WWU in einem zunehmenden Maße die Aufgabe zukomme, durch neue europäische Symbole wie dem Euro eine europäische Identität zu stärken. Der Euro könnte zu einem solchen Symbol werden. Dies sei eine, wenn nicht *die* entscheidende Kategorie, nach der die integrationspolitische Dimension der WWU beurteilt werden solle. Unter diesen integrationspolitischen Prämissen

wurde der WWU im Direktorium eine grundsätzlich funktionale Bedeutung attestiert.

Die WWU und auch der Stabilitätspakt können einerseits als Triumph des Neo-Funktionalismus interpretiert werden. Der Binnenmarkt schuf demnach die Notwendigkeit einer einheitlichen Währung, die wiederum eine einheitliche Geldpolitik erforderte. In der Folge werde eine einheitliche Finanzpolitik notwendig, die mittel- bis langfristig zu einer Vereinheitlichung aller Politikbereiche (bis hin zur Tarifpolitik) führen werde. Andererseits wurde argumentiert, daß gerade die WWU nach deutschem Vorbild auf einer entpolitisierten Geldpolitik basiere und demzufolge gerade keine Spill over-Effekte zu erwarten seien. Es sei angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen von der weiteren Ausgestaltung der WWU, der Einbeziehung weiterer Politikbereiche (Stichwort Finanzausgleich) und der grundsätzlichen Finalität des Integrationsprozesses zweifelhaft, ob die WWU zu einem Spill over beispielsweise in den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik führen werde. Zudem berge die integrationspolitische Strategie unterschiedlicher Geschwindigkeiten (Art. 109j und Art. 109k EG-Vertrag) in politischer Hinsicht das Risiko der Verfestigung eines Kerneuropas bei gleichzeitiger Schaffung eines Randeuropas mit unfreiwilliger Marginalisierung. Dies zu verhindern stelle eine große integrationspolitische Herausforderung dar, deren Bewältigung eine glaubwürdige Perspektive zur Heranführung von „Nachzüglern" an den Währungskern erfordere.

Legitimationsschwächen der WWU

Inzwischen bestimmen auch demokratietheoretische und politisch-psychologische Aspekte – vor allem hinsichtlich eines Vergleichs zwischen den Mitgliedstaaten – die Debatte über die WWU. Entsprechend ist das Thema vom Wirtschaftsteil auch ins Feuilleton von Tageszeitungen hinübergewandert. Dort werden inzwischen wahrgenommene kulturelle Differenzen deutlicher akzentuiert, als in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion der letzten Jahre. Die deutsche Position sei, so jüngst Peter Graf Kielmansegg, von einer „Rigidität"[2] gekennzeichnet, die der Stabilität des Geldwertes den Primat über andere ökonomische und politische Ziele einräume. Damit werde zwar die gegenwärtige Wirtschafts- und Währungspolitik an feste Kriterien gebunden; gleichzeitig erfolge aber eine Abschirmung einmal gefällter Entscheidungen gegen künftige Entscheidungen der Parlamente und politische Prozesse. Diese Rigidität widerspreche den Grundsätzen demokratischer Verfassungskonzepte. Der Stabilitätspakt als „Oktroi" stelle somit ein Problem für die Demokratie dar.

Vor dem Hintergrund dieser kritischen Aspekte der WWU und des Stabilitätspakts nach deutschem Modell diskutierten die Mitglieder des Wissenschaftlichen Direktoriums die Frage nach der ausreichenden und dauerhaften Legitimation der WWU. Durch die Verlagerung von Souveränität auf die Gemeinschaftsebene entstehe ein Demokratiedefizit auf europäischer Ebene. Zudem widerspreche die Übertragung der „spezifisch deutschen Stabilitätskultur" auf die europäische Ebene durch technokratische Normen und strikte Kriterien den politischen Auffassungen anderer europäischer Partner. Bisher sei aber gerade der Mangel an Transparenz des Prozesses entscheidend für den Fortbestand der unterschiedlichen Legitimitätsauffassungen und damit für den Erfolg des gesamten Projekts gewesen. Insbesondere die divergierenden Stabilitätskulturen der Geldpolitiken in Deutschland und Frankreich entspringen unterschiedlichen Auffassungen von Wirtschaft und Politik. Die französische Stabilitätskultur sei von politischen Prämissen gekennzeichnet, folglich auch politischen Prozessen unterworfen. Die kontroverse Debatte um den Automatismus des in Dublin vom Europäischen Rat gebilligten „Paktes für Stabilität und Wachstum" spiegele diese unterschiedlichen Verständnisse wider. Der Gegensatz werde sich allerdings, so eine pragmatische, angesichts der Integrationsgeschichte wohl realistische These, mittelfristig abschwächen. Danach würde die WWU zwar formal nach deutschem Modell geschaffen, inhaltlich und praktisch aber von französischen Auffassungen durchdrungen sein. Dafür spreche auch die Erfahrung, daß die französische Europapolitik im Gegensatz zur deutschen von einem strategischen Durchhaltevermögen gekennzeichnet sei. Dies könne mittelfristig sogar die Einführung von Transferzahlungen innerhalb der Europäischen Union ein-

schließen. In Deutschland werde diese Entwicklungsmöglichkeit gegenwärtig noch tabuisiert.

Die WWU als Testfall europapolitischer Glaubwürdigkeit

Die WWU werde zusehends zu einem Testfall der europapolitischen Glaubwürdigkeit, wobei aus deutscher Sicht zwischen einer äußeren und einer inneren Glaubwürdigkeit unterschieden werden müsse. Beide Aspekte seien mittelfristig für die deutsche Politik mit außen- und innenpolitischen Risiken verbunden. Den Konvergenzkriterien und ihrer engen Auslegung sowie dem Stabilitätspakt komme dabei aus deutscher Sicht die Funktion zu, die Glaubwürdigkeit und die Stabilitätstreue der europäischen Partner zu testen. Sie seien aber auch ein Testfall für die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung gegenüber der eigenen Bevölkerung. Mit dieser Festlegung könne sich die Bundesregierung sehr leicht in eine „Maastricht/Euro-Falle" hineinmanövrieren. Der Export deutscher Institutionen und deutscher Vorstellungen von Glaubwürdigkeit auf die europäische Ebene werde als Voraussetzung für den Verzicht auf das Stabilitätssymbol D-Mark gewertet. Die „Fetischisierung" der Konvergenzkriterien aus innenpolitischen Gründen werde von den europäischen Partnern allerdings zunehmend als eine Last empfunden. Die innenpolitischen Rückkoppelungen der deutschen Europapolitik akzentuierten somit die integrationspolitischen Divergenzen, die sich nicht zuletzt im deutsch-französischen und im deutsch-italienischen Verhältnis negativ bemerkbar machten. In Italien herrsche gegenwärtig eine „neurotisch-obsessive" Diskussion über die Konvergenzkriterien und das Verhältnis zu Deutschland. Damit wird deutlich, daß auch in anderen Mitgliedstaaten die WWU zunehmend innenpolitische Brisanz entwickelt. Die WWU verfüge also – trotz ihrer großen Bindekraft –, so die These eines Mitglieds des Direktoriums, auch über ein erhebliches Störpotential für die weitere Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses („Agenda 2000"). So sei offen, ob zum Beispiel Italien ein konstruktiver Partner bei den anstehenden Reform- und Erweiterungsprojekten bleibe, wenn es keine Aussicht habe, an der WWU teilzunehmen. Die Regierungskonferenz, so wurde von einigen Diskussionsteilnehmern konstatiert, sei allerdings wenig geeignet, dieses Konfliktpotential zu entschärfen.

Gefahren für die deutsche Europapolitik

Die WWU beinhalte Marginalisierungsrisiken mit Folgen für den Prozeß von Vertiefung und Erweiterung der Union. Für die deutsche Europapolitik bestehe dabei die Gefahr, daß Deutschland als *Gatekeeper* zur WWU perzipiert werde, der sich mit dem Beharren auf der strikten Einhaltung der Konvergenzkriterien und einer rigiden Stabilitätspolitik selbst isoliere. Damit wecke Deutschland erst bei einigen Partnern die Furcht vor hegemonialer Beeinflussung, der mit der Aufgabe der D-Mark eigentlich vorgebeugt werden sollte.[3] Angesichts der immer noch deutlichen Skepsis gegenüber dem WWU-Projekt in der deutschen Bevölkerung, die sich in allen Meinungsumfragen widerspiegelt, bestünde neben den außen- und europapolitischen Risiken auch die Gefahr, daß durch eine technokratische Währungspolitik, die auf einem fehlenden parteipolitischen Diskurs basiere, der *permissive consensus* zur weiteren Vertiefung der europäischen Integration in der deutschen Bevölkerung verlorengehe.

Peter Becker

Anmerkungen

1. Peter M. Schmidthuber, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – ein deutsches Projekt?, Vortrag anläßlich des forum europa „Die WWU als Herausforderung für Europa" des IEP, am 31. 1. 1997 in Ötzenhausen, gemeinsam veranstaltet von der Europäischen Akademie Otzenhausen und dem Institut für Europäische Politik, Bonn, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 7, 3. 2. 1997.
2. Peter Graf Kielmansegg, Der Oktroi. Mit dem Stabilitätspakt überfordern die Deutschen alle, in: FAZ v. 18. 1. 1997.
3. Vgl. ebenso Kielmansegg, a.a.O., Konrad Adam, Geld kontra Freundschaft. Europas Staaten erkennen im Näherrücken ihre Unterschiede, in FAZ v. 14. 12. 1996 und Arnulf Baring, Aus dem Stabilbaukasten, Helmut Kohls Weg nach Europa, in: FAZ v. 28. 2. 1997.

Perspektiven Europäischen Verfassungsrechts

Die fortschreitende europäische Integration führt in zunehmendem Maße zu Konflikten zwischen Gemeinschaftsrecht und einzelstaatlichem Verfassungsrecht. Dies belegen etwa die Umsetzungsschwierigkeiten der Verträge von Maastricht. In verstärkter Weise stellt sich die Frage, in welchem Maße die Verfassungen der Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit einer weiteren Integration zulassen, welche Anforderungen nationales Verfassungsrecht an weitere Integrationsschritte stellt und inwieweit hierbei schon Verfassungsstrukturen auf europäischer Ebene erkennbar sind. Eine Tagung in Heidelberg unter der gemeinsamen Leitung von *Peter-Christian Müller-Graff* und *Eibe Riedel* widmete sich diesen Fragen.

Müller-Graff eröffnete die Tagung mit einer kritischen Analyse verschiedener Passagen des „Maastricht"-Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Das Urteil zeige ein Konfliktpotential zwischen deutschem Verfassungsrecht und Gemeinschaftsrecht in den vier Bereichen der Achtung von Kompetenzgrenzen, der demokratischen Legitimation der Hoheitsgewalt, im Standard des Grundrechtsschutzes sowie in der gerichtlichen Kontrolle der Hoheitsausübung auf. Die hiermit aufgeworfenen Konfliktlagen gäben Anlaß, nach den Gemeinsamkeiten eines europäischen Verfassungsrechts – verstanden als Gesamtheit des einzelstaatlichen und des gemeinschaftlichen Verfassungsrechts – zu fragen.

Verfassungsbegriff, Verfassungsziele und Verfassungscharakteristika

Ausgangspunkt der Thesen von *Thomas Fleiner-Gerster* war die Suche nach den gemeinsamen geistesgeschichtlichen Grundlagen des europäischen Staatsdenkens, die er in einen vergleichenden Gegensatz zur amerikanischen Verfassungsentwicklung setzte. Ein erster Vergleichspunkt befaßte sich mit der verfassunggebenden Gewalt. Während ein anglo-amerikanisches Verständnis

Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.

Heidelberger Akademie der Wissenschaften, 28.–30. November 1996

GRUNDLAGEN

Verfassungsbegriff, Verfassungsziele und Verfassungscharakteristika in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in der Europäischen Union
Professor Dr. Thomas FLEINER-GERSTER, Universität Freiburg i. Ue.

Der gemeineuropäische Bestand von Gegenständen mit Verfassungsrang
Professorin Dr. Lorenza VIOLINI, Università di Pavia

EINZELNE GEMEINEUROPÄISCHE VERFASSUNGSPRINZIPIEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN UND IN DER EU/EG

Die wettbewerbsverfaßte Marktwirtschaft als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip?
Professor Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Der gemeineuropäische Bestand von Verfassungsprinzipien zur Begründung von Hoheitsgewalt – Legitimation und Souveränität
Professor Dr. Eibe RIEDEL, Universität Mannheim

Der gemeineuropäische Bestand von Verfassungsprinzipien zur Begrenzung der Ausübung von Hoheitsgewalt – Gewaltenteilung, Föderalismus, Rechtsbindung
Dr. Ralph-Alexander LORZ, Universität Mannheim

Das Verfassungsprinzip gerichtlicher Kontrolle von Legislative und Exekutive – Gemeinsamkeiten und Unterschiede
Professor Dr. Rainer ARNOLD, Universität Regensburg

PERSPEKTIVEN GEMEINEUROPÄISCHER VERFASSUNGSPRINZIPIEN

Konflikt oder Gleichlauf zwischen den Verfassungen der Mitgliedstaaten und der Verfassung der EU/EG?
Professor Dr. Michel FROMONT, Université de Paris I (Sorbonne)

Verfassungsentwicklung der EU: Autonomie oder Konsequenz staatlicher Verfassungsentwicklung?
Professor Dr. Roland BIEBER, Universität Lausanne

das Volk nur als Quelle der Staatsgewalt anerkenne, werde durch die Französische Revolution das Volk auch zur Quelle des Rechts, wodurch in kontinental-europäischer Tradition „Recht" dem von der *volonté générale* gesetzten, verpositivierten Gesetz entspräche. Konsequenz dieses Monopolanspruchs eines dermaßen unbegrenzt souveränen Gesetzgebers seien die Probleme, Gesetzgebungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft anzuerkennen, der es an einer vergleichbaren Legitimationsgrundlage ermangele. Voraussetzung dieses absoluten Gerechtigkeitsanspruchs sei eine kollektive Gemeinschaft, die über die bloße Zusammenfassung der Individuen unter die Regierungsgewalt in einem bestimmten Territorium – wie in den Vereinigten Staaten – hinausgehe. Das verbindende Element des französischen Kollektivs sei das Bekenntnis zu den universellen Werten der *liberté, egalité* und *fraternité,* die jedoch religiös oder kulturell blind seien. Kraft dieser von allen anerkannten Werte könne die auf das Politische begrenzte Tyrannei der Mehrheit hingenommen werden, da die Privatsphäre unangetastet bleibe. Demgegenüber gehe das Staatsverständnis des Grundgesetzes von der vorkonstitutionell bestehenden kulturellen Einheit des Volkes aus. Der entscheidende Unterschied im Hinblick auf die europäische Integration sei somit in der differierenden Interpretation des Volksbegriffes zu sehen – entweder als die homogene Gruppe des nationalstaatlich definierten Volkes, oder als Staatsnation, die verschiedene Völkerschaften innerhalb desselben Staates anerkenne.

Perspektivische Differenzen gebe es auch hinsichtlich der Rolle, die der Staat gegenüber der Gesellschaft einzunehmen habe. Nach angelsächsischem Modell sei dieser auf die Rolle des Moderators zwischen den gesellschaftlichen Kräften beschränkt. Das französische, von Napoleon begründete Verständnis gehe darüber hinaus, indem es den Staat als ein Instrument zur Umgestaltung der Gesellschaft begreife. Notwendigerweise müsse der Staat dafür tiefer in die Gesellschaft hineinwirken und könne auch nicht hinnehmen, daß die in der Assemblée Nationale verkörperte *volonté générale* durch Elemente einer horizontalen Gewaltenteilung hinterfragt werde, die der Sicherung einer vorstaatlichen Freiheit diene. Ferner verstärke sich die gesellschaftliche Funktion des Staates, indem die klassischen Paradigmen der Französischen Revolution abgelöst worden seien durch die neuen der *sécurité, diversité* und *solidarité* im Zeichen des „modernen Kommunitarismus".

Übertragen auf die europäische Ebene seien die Schwierigkeiten verständlich, dieser eine solche tiefgreifende gesellschaftsverändernde Funktion zuzubilligen, da es noch an einer vergleichbaren Legitimationstiefe mangele. Ein weiterer Kristallisationspunkt zeige sich in der unterschiedlichen Begründung der Menschen- und Grundrechte, die von den angelsächsischen Ländern als vorkonstitutionelle, unverzichtbare Rechte anerkannt würden. Nach kontinental-europäischem Verständnis hingegen werden sie erst aus der Verfassung als souveräner Quelle der Rechtsordnung entwickelt, weshalb der Staat auch positiv einem Organ die Funktion zuweisen müsse, über die Einhaltung dieser Rechte zu wachen. Demgegenüber erlaube es der angelsächsische Denkansatz, diese Funktion aus der a priori begrenzten Staatsgewalt durch die Gerichte selbst begründen zu lassen. Unterschiede zeigten sich ferner, so Fleiner-Gerster, in der jeweiligen Konzeption des Föderalismus. Wer die Verfassung als oberste Norm innerhalb einer Hierarchie verstehe, könne das Recht zur Gesetzgebung nur einem einzigen Gesetzgeber zuweisen, so daß föderale Untergliederungen im Staatsaufbau sich lediglich im Sinne eines „Vollzugsföderalismus" verwirklichen könnten. Ein solches Vollzugsprinzip habe sich auch im Vollzug des Gemeinschaftsrechts durchgesetzt. Das konträre Föderalismusverständnis der Vereinigten Staaten, bestehend aus parallelen Gerichts- und Exekutivbehörden, sei dem durch eine Stufenordnung gegliederten Rechtssystem fremd. Abschließend plädierte Fleiner-Gerster für ein Verständnis von Föderalismus, das diesen als immanentes Strukturprinzip der Demokratie, als Verfahrensprinzip zur Verwirklichung individueller und kollektiver Selbstbestimmung verstehe und dadurch dem Staat dezentrale Loyalitäten garantieren könne. Gerade in multikulturellen Staaten könne eine Regierung ihre Legitimation nicht nur aus der Mehrheit in einer demokratischen Wahl ableiten, da die Gefahr bestehe, daß die Minderheitsnation die andauernde Dominanz der Mehrheit nicht akzeptiere. Voraussetzung einer derar-

tigen dezentralen Legitimation der europäischen Verfassungsentwicklung sei aber der Abschied von der unbeschränkten Souveränität bzw. verfassunggebenden Gewalt der Staaten.

Die anschließende Diskussion wurde von *Winfried Brugger,* Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg, mit der These eröffnet, das Verfassungsmodell des Grundgesetzes zwischen der verfassungsrechtlichen Tradition des Common Law und der „politikbeherrschten" französischen Verfassung zu verorten. In diesem Licht sei auch das Maastricht-Urteil zu interpretieren, indem es einen Grenzpunkt aufzeige, bis zu dem sich die Rechtsverfassung abkoppeln dürfe von der Gesellschaftsverfassung. Diese These von der „Brückenfunktion" des Grundgesetzes wurde von Fleiner-Gerster prinzipiell geteilt, er sprach sich aber dafür aus, in eine Verfassungsinterpretation auch die jeweilige spezifische Rolle der verfassunggebenden Gewalt in ihrer Funktion als Quelle des Rechts einzubeziehen. Daran anknüpfend untersuchte *Jochen Abr. Frowein,* Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg und Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit und warnte vor einer Funktionsausdehnung auf Urteile über politische Entscheidungen der politischen Organe. Müller-Graff fragte, inwieweit das Konzept der Zivilgesellschaft einer europäischen Verfassungsbildung entgegenstehe.

Gegenstände von Verfassungsrang

Methodischer Ansatz des folgenden Referats von *Lorenza Violini* war, durch eine positiv-rechtliche Analyse der europäischen Verfassungen wesentliche Inhalte einer möglichen künftigen EU-Verfassung zu identifizieren. Gegliedert in die drei Teilbereiche Rechte, Staatsorganisation und Rechtsschutz wurde eine detaillierte Liste präsentiert, die die teilweise schon beachtliche Homogenität einzelpositiver Verfassungsbestimmungen nachwies. Insbesondere die klassischen Grund- und Menschenrechte inklusive des Gleichheitssatzes fänden sich in jeder nationalen Verfassungsurkunde, während soziale Grundrechte wie ein Recht auf Arbeit oder Sonderrechte der Verbraucher seltener berücksichtigt würden. Von den drei einen Staat konstituierenden Elementen Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt erscheine das Staatsvolk nicht als Regelungsgegenstand in den Verfassungen. Die Staatsgewalt werde relativ homogen den Prinzipien der Gewaltenteilung und der repräsentativen Demokratie unterstellt. Staatsorgane werden durch Konstituierung und Kompetenzen definiert. Besonders normiert werden die Beziehungen des nationalen Rechts zum Völkerrecht. Während Materien des Privatrechts weitgehend unberücksichtigt blieben, seien verschiedene Bereiche des öffentlichen Rechts in den Verfassungen verankert, so namentlich Grundprinzipien des Verwaltungsrechts und der Staatshaftung. Im Bereich des Rechtsschutzes seien sowohl materielle wie prozessuale Vorgaben zu finden, die neben Verbürgungen für die Unabhängigkeit der dritten Gewalt einzelne rechtsstaatliche Verfahrensgarantien umfaßten.

In der anschließenden Diskussion weitete Frowein die Perspektive vom Normbestand auf die Normwirklichkeit aus. Er konstatiere eine Harmonisierungstendenz in zentralen Bereichen des Grundrechtsschutzes, wo inzwischen allseits das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Rechtsschutzmaßstab herangezogen werde. Dieser Bereich gebe auch ein deutliches Beispiel für die dialektische Beziehung der europäischen Verfassungssysteme. Auch für das Staatsorganisationsrecht erwarte er langfristig wegen des dauernden Kooperationserfordernisses der Exekutiven in den europäischen Gremien eine Rückwirkung auf nationales Recht. *Reinhard Mußgnug,* Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg und Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht, wies im Hinblick auf die divergierenden nationalen Rechtsordnungen im heutigen Europa auf die vergleichbare Situation im Deutschland des 19. Jahrhunderts hin, als Grundrechte nur in den Landesverfassungen anerkannt waren. Weiter wurde die Frage aufgeworfen, ob ein gemeineuropäischer Grundrechtsschutz schon eigenständig aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) herzuleiten sei, so daß sich ein vergleichender Rückgriff auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten erübrige. Einzelne gemeineuropäische

Verfassungsprinzipien in den Mitgliedstaaten und in der EU/EG wurden im Anschluß an diese einleitenden Überblicke erörtert.

Wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundlagen

Den Auftakt hierzu bildete das Referat von *Müller-Graff* über die „Wettbewerbsverfaßte Marktwirtschaft als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip". Dieses wirtschaftsrechtliche Thema begründete Müller-Graff einleitend vor allem mit dem speziellen europarechtlichen Verfassungsrahmen: Der Fortentwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union bei Weitergeltung der zentralen Bedeutung wirtschaftsverfassungsrechtlicher Aussagen, die zugleich die enge Verknüpfung von Verfassungsrecht und Wirtschafts(privat)recht belege. Mit der europäischen Ebene beginnend, leitete Müller-Graff aus dem Primärrecht eine deutliche Vorrangstellung wettbewerblich-marktwirtschaftlicher Prinzipien ab. Sedes materiae seien hier Art. 3 lit. a und g EGV, vor allem aber deren weitere Ausgestaltung, etwa in den Artt. 30, 85 ff., 92 ff. EGV. Ausnahmen seien ebenfalls nur im Rahmen des Vertrages zulässig. Das durch diese Vorschriften geschaffene System binde auch die Gemeinschaften selbst. Im folgenden analysierte Müller-Graff sodann exemplarisch einige mitgliedstaatliche Verfassungen hinsichtlich deren wirtschaftsverfassungsrechtlichen Strukturen. Gemeinsam sei allen Verfassungen die Verbindung von marktwirtschaftlichen und interventionistischen Elementen. Das Prinzip der wettbewerbsverfaßten Marktwirtschaft lasse sich aus allen Verfassungen bei unterschiedlicher Rechtsbindung ableiten. Der für das deutsche Wirtschaftsverfassungsrecht überwiegend vertretenen „Neutralitätsthese" stellte er die Überlegung entgegen, daß mit Art. 23 GG auch das deutsche Verfassungsrecht den gemeinschaftsrechtlichen Marktrechtsgrundsätzen unterliege.

Für Frankreich konstatierte er zunächst, daß die Verfassung der V. Republik mit der Präambelverweisung auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte einerseits freiheitlich-wettbewerbliche und durch die Einbeziehung der Präambel der Verfassung der IV. Republik andererseits interventionistisch-sozialstaatliche Elemente beinhalte. Gleichwohl zeige sich insbesondere in der Judikatur des *Conseil Constitutionnel* ein Vorrang liberaler Prinzipien. Verfassungsrechtlich schwierig sei in Frankreich und Italien die Rechtsstellung der öffentlichen Unternehmen. Im Vereinigten Königreich stelle sich die untersuchte Frage in Ermangelung einer einheitlichen, geschriebenen Verfassung allenfalls als rechtssoziologisches Phänomen. Müller-Graff betonte das tendenziell auf „Staatsferne" aufbauende Wirtschaftsverständnis, das zwar auch staatliche Intervention zulasse, dieses aber nur als eng umrissene Ausnahme. Dieses entspreche den Grundsätzen der offenen Bürgergesellschaft. Dem von ihm positiv bewerteten englischen Modell stellte Müller-Graff kritisch-vergleichend die deutsche Grundrechtejudikatur des Bundesverfassungsgerichts gegenüber, das das grundrechtliche Liberalisierungspotential nicht hinreichend nutze. Beispielhaft nannte er hierbei das vor allem auf innerstaatlicher Ebene zu lösende Problem der Inländerbenachteiligung im Binnenmarktkontext.

In der Diskussion betonte Fleiner-Gerster mit Blick auf die für England konstatierten, liberalen Prinzipien die Notwendigkeit von deren sozialer Abfederung. *Cordula Stumpf,* Privatdozentin an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg, ergänzte dies, indem sie auf die häufig unklaren Ziele marktwirtschaftlicher Politiken zwischen Einzel- und Allgemeinwohl hinwies. *Friedhelm Hufen,* Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Mainz, merkte an, das Zusammenspiel von Liberalismus und Interventionismus könne als „Kampf auf der Schrankenebene" charakterisiert werden, bei dem bestimmte, überall grundsätzlich anerkannte Freiheitsverbürgungen in unterschiedlich nachhaltiger Weise im Rahmen der Verhältnismäßigkeit beschränkt würden.

Begründung, Begrenzung und Kontrolle von Hoheitsgewalt

Eibe Riedel widmete sich in seinem Beitrag dem „Gemeineuropäischen Bestand von Verfassungsprinzipien zur Begründung von Hoheitsgewalt". Nach einem Überblick über das bereits vorhan-

dene ius commune europaeum (Häberle) – etwa der EMRK, der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), der Charta von Paris und der Grundrechte-Judikatur des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) – erörterte er rechtsvergleichend einzelne Verfassungsprinzipien, um die so entwickelten „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten" hinsichtlich deren Übertragbarkeit auf die europäische Ebene zu hinterfragen. Hierzu ging Riedel zunächst dem Vorkommen und dem Inhalt des Topos „Verfassungsprinzip" in den Verfassungsordnungen Deutschlands, Frankreichs und Englands nach. Während erstgenannte ähnliche Strukturen aufwiesen, stelle sich die Lage in England grundlegend anders dar, was auch die Ermittlung von Verfassungsprinzipien erschwere. Riedel konnte in England keine Verfassungsgrundsätze nach kontinentaleuropäischem Rechtsverständnis – geschriebene Grundrechte, Gewaltenteilung – feststellen. Er fragte daher weiter, ob die ausgewählten Rechtsordnungen zumindest funktional hinsichtlich der Legitimation von Herrschaftsmacht und der Bezugsgrößen staatlicher Souveränität so ähnlich seien, daß von einer gemeinsamen Verfassungsüberlieferung ausgegangen werden könne. Kurz die deutsche Konzeption vom Volkswillen als Legitimationsbegründung von Souveränität und dessen Entäußerung im Wege einer vornehmlich repräsentativen Beteiligung des Volkes an Meinungsbildungsprozessen darstellend, zeichnete Riedel sodann die Situation in Frankreich nach. Nach einer ausführlichen Betrachtung des ideengeschichtlichen Hintergrundes – den unterschiedlichen Konzeptionen von *souveraineté populaire* und *souveraineté nationale* –, bejahte er auch für Frankreich eine repräsentativ geprägte, demokratische Legitimationsstruktur. Für England hingegen war sein Befund ein ambivalenter. Hier fielen die politische Volkssouveränität und die rechtlich kaum kontrollierbare Parlamentssouveränität auseinander, auch wenn die Vorrangstellung des Parlaments nach heutigem Verständnis eine weder theoretisch noch praktisch so deutliche sei, wie nach der maßgeblich von Dicey entwickelten Doktrin der *Sovereignty of Parliament*. Vergleichend hielt Riedel fest, daß trotz dieser Unterschiede in „praktisch-politischer Perspektive ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den untersuchten Rechtsordnungen bestehe". Diese Feststellung belegte er anhand der Bedeutung der Menschenrechte, der Volkssouveränität, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Mehrparteienprinzip. Für die Schaffung europäischer Verfassungsstrukturprinzipien bilanzierte Riedel schließlich, daß deren Ausformung sich nur auf materielle Gehalte beziehen könne. Historisch gewachsene institutionelle Unterschiede könnten hingegen nicht vereinheitlicht werden. Eine europäische Verfassungsordnung könne daher nur eine „offene", auf der Heterogenität verschiedener Interessen aufbauende, pluralistische Struktur bilden.

In der Diskussion wies Müller-Graff die von Riedel benannten gemeineuropäischen Verfassungsprinzipien in der jetzigen Rechtsstruktur der Gemeinschaften nach. Anhand der Rechtsprechung des EuGH und einiger englischer Judikate legte er sodann dar, daß nicht nur die Urteile des EuGH die unterschiedlichen rechtstheoretischen Traditionen der Mitgliedstaaten widerspiegelten, sondern durch den EuGH auch eine Weitergabe von Rechtsprinzipien der einen in eine andere Rechtsordnung – dort dann aufgegriffen durch die Rechtsprechung – erfolgen könne. Sodann hob Brugger hervor, daß der angelsächsische Ansatz der ungeschriebenen Verfassung kein Lösungsmodell für die Gemeinschaftsebene sein könne. Riedel pflichtete abschließend *Rainer Arnold* dahingehend bei, daß die englische Parlamentssouveränität inzwischen durch die europäische Rechtssetzung in nicht unerheblicher Weise geschwächt worden sei.

Gewaltenteilung, Föderalismus, Rechtsbindung

Die gemeineuropäische Dimension dieser Verfassungsrechtsaspekte beleuchtete das folgende Referat von *Ralph-Alexander Lorz*. Beginnend mit der Gewaltenteilung, widmete er sich zunächst der Unabhängigkeit der Justiz, um hierbei bei formaler Betrachtung zu erheblichen Unterschieden zwischen Frankreich, Deutschland und England zu gelangen, insbesondere bedingt durch die fehlende ausdrückliche Gewaltenteilung in England. In der Verfassungswirklichkeit konnte Lorz solche Divergenzen aber nicht in dieser Schärfe feststellen. Die politische Praxis sichere auch in England eine ausreichende Tren-

nung der Gewalten. Sodann wandte sich Lorz dem Verhältnis von Legislative und Exekutive zu. Ambivalent waren auch insoweit seine Beobachtungen für England: Die *Sovereignty of Parliament* stehe hier in scheinbar paradoxem Widerspruch zu den ebenfalls weitreichenden Befugnissen von Krone und Regierung (der *Royal Prerogative*), insbesondere verdeutlicht im Recht des Premierministers zur Parlamentsauflösung. Die französische Verfassung der V. Republik betone die Exekutive und insbesondere die Stellung des Staatspräsidenten, namentlich belegt durch die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen und das -verfahren, Artt. 34 und 37. Lorz resümierte, daß die Strukturen der Gewaltenteilung trotz grundsätzlicher Gemeinsamkeiten en détail erhebliche Unterschiede aufwiesen. Dies gelte weiterhin auch für das Verständnis von Föderalismus. Während dieses Strukturprinzip in Deutschland als notwendig erachtet werde, sei eine solche Staatsstruktur nicht nur in Frankreich undenkbar (vgl. Art. 2), sondern ein auch im Vereinigten Königreich nicht anzutreffender Grundsatz. Über diese grundlegenden Unterschiede könnten auch einzelne Aufweichungen dieses Grundsatzes in Frankreich und England und gewisse zentralistische Tendenzen in Deutschland nicht hinwegtäuschen. Abschließend verglich Lorz das Prinzip der Rechtsbindung. Das Verständnis von Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes stimme in den untersuchten Ländern weitgehend überein. Diesen Befund konnte er allerdings nicht für die Verfassungsbindung des englischen Parlaments und dessen gerichtliche Kontrolle bejahen. Lorz formulierte angesichts dieser Divergenzen abschließend die These, daß die Schaffung gemeineuropäischer Verfassungsprinzipien nicht allein anhand eines interpretatorischen Rechtsvergleichs geleistet werden könne, sondern daß es hierzu ergänzend auch eigenständiger europäischer Lösungsansätze bedürfe.

Müller-Graff hob in der Diskussion die auch in der derzeitigen Verfassungsstruktur der Gemeinschaft bereits vorhandenen verfassungskonstitutiven Merkmale hervor. Auch er trat für die Entwicklung ergänzender, genuin europäischer Verfassungsstrukturen ein. Das alleinige Rekurrieren auf überkommene einzelstaatliche Verfassungsprinzipien werde dem besonderen Charakter des Gemeinschaftsverfassungsrechts nicht gerecht. Hufen unterstrich das zwingende Bedürfnis nach einer wirkungsvollen europäischen Verfassungsgerichtsbarkeit. Frowein betonte, aus Gründen der Gewaltenteilung müsse auch auf europäischer Ebene eine effektive Opposition gewährleistet sein. Der These Lorz' über eine Annäherung der föderalen Strukturen in Europa wurde von *Ingolf Pernice*, Professor an der Humboldt-Universität Berlin, widersprochen. Allgemein wurde jedoch das Erfordernis derartiger Strukturen betont, wobei Fleiner-Gerster ergänzte, mit föderalen Strukturen werde nicht nur Legitimität staatlicher Herrschaft geschaffen, sondern auch dezentrale Autonomie gewährleistet.

Verfassungsprinzip gerichtlicher Kontrolle

Anschließend referierte *Rainer Arnold* anhand einer umfangreichen, nicht nur auf die EU-Mitgliedstaaten beschränkten Bestandsaufnahme über die Bedeutung der gerichtlichen Kontrolle der Legislative im europäischen Verfassungsrecht, die er mit Turpin als *l'ultime perfectionnement de l'état de droit* bezeichnete. Er verwies auf das Ergänzungsverhältnis von Demokratieprinzip und einer effektiven Verfassungsgerichtsbarkeit. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sei ein ausgeprägtes Bewußtsein für diese Notwendigkeit entstanden. Zuvor sei die wesentliche Errungenschaft in der starken Stellung der Parlamente und der damit verbundenen Kontrolle der Exekutiven oder Monarchen gesehen worden. Das Erstarken der Verfassungsgerichtsbarkeit reflektiere auch das gewachsene Bewußtsein für einen effektiven Grundrechtsschutz, der in Europa maßgeblich durch die EMRK verbreitet worden sei. Sodann unternahm Arnold eine Klassifizierung der Staaten Europas nach dem Entwicklungsgrad ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit. Besonders ausgeprägt sei der Schutz namentlich in Österreich, Deutschland, Spanien, Portugal und Griechenland, insbesondere belegt durch die weit entwickelten abstrakten und konkreten Normenkontrollverfahren. Weiter ordnete er auch die Europäische Union wegen des gemeinschaftsrechtlich gewährten Rechtsschutzes und einschließlich der hier der EMRK beigemessenen großen Bedeutung zu dieser Gruppe. Weniger

stark entwickelt sei die Normenkontrolle in anderen Staaten, entweder mangels einer eigens dafür vorgesehenen Gerichtsbarkeit (Norwegen, Dänemark), oder wegen einer ausschließlich präventiven Kontrollmöglichkeit (etwa Frankreich). Hier habe sich indessen die Prüfzuständigkeit des *Conseil Constitutionnel* inzwischen in praxi durch die Ausweitung der Antragsbefugnis erheblich erweitert. Auch Belgien und die Niederlande zählten zu dieser Gruppe von Staaten. Problematisch sei hingegen der Befund für das Vereinigte Königreich: Dort werde auch heute die Parlamentssouveränität nicht durch eine justizielle Normenkontrolle in Frage gestellt. Ein gewisser Wandel sei aber durch das in das innerstaatliche Recht einwirkende Gemeinschaftsrecht und insbesondere die Judikatur des EuGH („Factortame") bewirkt worden. Abschließend gab Arnold einen Überblick über den in den einzelnen Staaten ebenfalls unterschiedlich ausgeprägten Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln. Vorschriften wie die des Art. 19 Abs. 4 GG fänden sich inzwischen in fast allen europäischen Verfassungen. Unterschiede bestünden in der Ausgestaltung des Gerichtsschutzes, der teilweise durch unabhängige Gerichte, teilweise (zunächst) verwaltungsintern gewährt werde. Auch hier lasse sich allerdings eine durch Art. 6 EMRK bewirkte Stärkung des Rechtsschutzes feststellen.

Die Diskussion betonte auch für die Gemeinschaftsebene die Notwendigkeit eines effektiven Gerichtsschutzes für die Fortentwicklung verfassungsrechtlicher Strukturen. Allgemein wurde das durch den EuGH und den Straßburger Gerichtshof gewährleistete Schutzniveau als ausreichend angesehen. Verschiedene Beiträge wiesen auf den unzureichenden Schutz in England hin, wiewohl etwa Pernice gleichfalls unterstrich, daß auch England sich den Judikaten des EuGH beuge. Erörtert wurden zudem die negativen Folgen von teilweise sehr weitgehenden Verfassungsgerichtsurteilen, die Fleiner-Gerster mit der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts belegte. Ein Zuviel an Kontrolle berge stets die Gefahr eines Legitimitätsverlusts in sich.

Konflikt oder Gleichlauf?

Michel Fromont konstatierte nach einer ersten Phase des europäischen Integrationsprozesses, in dem die Öffnung der Verfassungen für die Anerkennung des Gemeinschaftsrechts weitgehend reibungslos bewältigt worden sei, ab der Zäsur der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 ein zunehmendes Konfliktpotential, das durch ein erstarkendes Bewußtsein einer möglichen Bedrohung der nationalen Souveränität bedingt sei. Bis 1986 seien nur vereinzelt Konflikte bei der innerstaatlichen Durchsetzung europäischen Rechts – wie zum Beispiel im Hinblick auf den europäischen Grundrechtsstandard – aufgetreten. Ermöglicht wurde dies durch die sogenannten Öffnungsklauseln, durch die die meisten Verfassungen der EG-Gründerstaaten internationalem Recht innerstaatlich zur Gültigkeit verhalfen. Auch Dänemark und Irland aus der ersten Gruppe der Beitrittsstaaten bewältigten den Beitritt verfassungsrechtlich mit Änderungen innerhalb der bestehenden Verfassungsstrukturen. Die Beitrittsstaaten der zweiten Gruppe (Griechenland, Portugal, Spanien) konnten demgegenüber bereits bei der Verfassungsgebung an die Existenz der Europäischen Gemeinschaft anknüpfen und mittels spezieller Europaklauseln den Beitritt vorbereiten.

Lediglich in zwei Staaten sei die langfristige verfassungsrechtliche Bewältigung des europäischen Integrationsprozesses bisher nicht befriedigend gelungen. Zum einen in Großbritannien, wo infolge des EG-Beitritts das grundlegende britische Verfassungsprinzip der Parlamentssouveränität in Frage gestellt sei. Zum anderen stehe die Unabänderlichkeitsklausel des Grundgesetzes einer unbegrenzten Anpassung der deutschen Verfassung an den fortschreitenden Integrationsprozeß im Weg, so daß in der Zukunft ein eventueller Konflikt nicht mehr verfassungsimmanent gelöst werden könne. Das zunehmende verfassungsrechtliche Konfliktpotential in der Folge der Einheitlichen Europäischen Akte erklärte Fromont gleichermaßen aus einer anschwellenden europäischen Gesetzgebung wie auch aus den vermehrten Pflichten, die den nationalen Rechtsordnungen aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes erwüchsen. Wegen des damit einhergehenden Kompetenzverlustes der nationalen Verfassungsorgane werde vielfach die Forderung nach einer verstärkten Einbindung dieser Organe in den weiteren europäi-

schen Entscheidungsprozeß erhoben, wenn auch für die Ausgestaltung dieser Beteiligung noch keine adäquate Formel gefunden sei.

Die anschließende Debatte stand zunächst im Zeichen der Frage, inwieweit die Mitgliedstaaten noch „Herren der Verträge" seien, und ob sie insbesondere noch über eine Austrittsmöglichkeit aus der Europäischen Union verfügten. Während einige Redner solch eine Option bezweifelten, wollte Fromont diese Möglichkeit zumindest nach heutigem Entwicklungsstand nicht ausschließen. Des weiteren wurden die verfassungsrechtlichen Mechanismen der Mitgliedstaaten zur Lösung potentieller Konflikte zwischen nationalem und Gemeinschaftsrecht verglichen.

Autonomie oder Konsequenz staatlicher Verfassungsentwicklung?

Roland Bieber führte aus, der Begriff der europäischen Verfassung sei nicht formalistisch auf die Gesamtheit der in der Verfassungsurkunde umfaßten Einzelnormen zu reduzieren, sondern inhaltlich abzugrenzen. Verfassungscharakter käme denjenigen Normen zu, die die normative Quelle für die Ausübung politischer Herrschaft der Europäischen Union bilden. Auch der neue konsolidierte Vertragsentwurf für die Union sei Ausdruck dieses inhaltlichen Verfassungsverständnisses, indem der Kern der europäischen Verfassungselemente herausgearbeitet werde.

Wenn die Verfassung der Europäischen Union als „*autonome* Rechtsquelle" bezeichnet werde, so könne dies keinesfalls im Sinne eines abgeschlossenen Systems verstanden werden. Eine solche Sichtweise blende die für die Europäische Union funktionsnotwendigen äußeren Einflüsse aus. Eine vollständige Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung könne es schon deshalb nicht geben, weil die Verfassung der Union nicht als „Endzustand" konzipiert sei, sondern gekennzeichnet sei durch einen finalen Entwicklungsprozeß in Richtung auf eine schrittweise inhaltliche (und territoriale) Vervollständigung. Andererseits könne die Autonomie der EU-Verfassung auch als *Selbständigkeit* gegenüber den nationalen Rechtsordnungen interpretiert werden. Diese Eigenständigkeit werde nicht durch die Tatsache in Frage gestellt, daß die Europäische Union für ihr Funktionieren auf die Existenz der Mitgliedsstaaten angewiesen sei. Die Verfassung der Europäischen Union könne gleichzeitig aber auch als *Konsequenz* staatlichen Rechts verstanden werden. Zum einen sei sie geschaffen auf der Grundlage und mittels der bestehenden staatlichen Verfassungen. Des weiteren nehme die europäische Verfassung auch wesentliche Konzepte der innerstaatlichen Ordnungen wie Demokratie, vertikale und horizontale Gewaltenteilung sowie die Abgrenzung der hoheitlichen von der privaten Sphäre auf. Schließlich seien aus einzelnen Verfassungen eine Vielzahl spezieller Elemente in das europäische Recht übernommen worden, zu denken sei unter anderem an die Einrichtungen des Generalanwaltes oder des Ombudsmanns. Insgesamt verdichteten sich diese punktuellen Einflüsse zu einem erstarkenden gemeinsamen Verständnis über die notwendigen Inhalte einer Verfassung. Da dieser Verständnisprozeß nicht ohne Ausstrahlung auf das nationale Verfassungsrecht bleibe, könne von gegenseitigen Verfassungsverschränkungen gesprochen werden. Im Ergebnis sei die Verfassungsentwicklung der Europäischen Union somit gleichzeitig autonom, wie auch in der Konsequenz staatlicher Verfassungsentwicklung.

In der Schlußrunde wurde diskutiert, welche Kernelemente eine EU-Verfassung als Mindestinhalt aufweisen müsse, gerade eingedenk der Tatsache, daß die Europäische Gemeinschaft ihre Aktivitäten vornehmlich im Bereich des Privatrechts entfalte. Des weiteren regte Pernice an, die Verfassungsentwicklung der Europäischen Union unter Einschluß der staatlichen Verfassungsentwicklungen zu definieren. Riedel resümierte einen neuen Verfassungsbegriff, der nicht mehr an die staatliche Gemeinschaft anknüpfe, sondern unter einem „normativen Dach" eine Rechtsgemeinschaft kreiere. Angesichts des im Laufe der Tagung aufgezeigten europäischen – das heißt mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen – Grundkonsenses in wesentlichen Verfassungsfragen fand dieses Bild viel Zustimmung.
Die Referate werden in einem erweiterten Tagungsband in der AEI-Schriftenreihe des NOMOS-Verlages erscheinen.

Christian Pohl und Georg Röbling

Asien: Herausforderung für Europa?

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Asien gewinnen gegenwärtig angesichts der zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Bedeutung Asiens stark an politischer Relevanz und gestalten sich insbesondere seit dem ersten europäisch-asiatischen Wirtschaftsgipfel (ASEM) Anfang März 1996 in Bangkok intensiver und systematischer. Für die Europäische Union spielen im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und politischen Kontakten zu Asien die ASEAN-Staaten eine besonders wichtige Rolle; mit diesen verbindet sie seit den achtziger Jahren eine weitaus intensivere Beziehung als mit den anderen ASEM-Teilnehmern. So lag es nahe, daß sich auch die interdisziplinäre Fachtagung, zu der der Arbeitskreis Europäische Integration und das Institut für Europäische Integrationsforschung am 5. und 6. Dezember 1996 in die Tagungsstätte der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn eingeladen hatten, mit diesem Bereich des europäisch-asiatischen Verhältnisses befaßte. In seiner Einleitung nannte Tagungsleiter *Rudolf Hrbek* die Bereiche Wirtschaft, Politik und Sicherheitspolitik sowie Kultur und Wertesystem als die wichtigsten Dimensionen der Beziehungen zwischen den beiden Regionen. Diese drei Problemfelder bildeten demzufolge auch den Rahmen für die Vorträge, die neben der geschichtlichen Entwicklung und dem aktuellen Stand der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Asien auch Perspektiven für deren weiteren Verlauf entwarfen.

Wirtschaftskooperation zwischen Stagnation und Dynamisierung

Detlef Lorenz unterstrich vor allem die Bedeutung der inneren Verfassung der beiden Gemeinschaften für die Entwicklung und den Stand der Beziehungen sowie deren Abhängigkeit von den weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Tendenzen der letzten Jahrzehnte. So sei die Stagnation der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der ASEAN in den achtziger

Die Beziehungen zwischen der EU und Asien unter besonderer Berücksichtigung von ASEAN

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn
5.-6. Dezember 1996

Leitung
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen/ Arbeitskreis Europäische Integration

Prof. Dr. Karl KAISER, Universität Bonn/Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik

Die Wirtschaftskooperation zwischen der EU und den ASEAN-Staaten

Prof. Dr. Detlef LORENZ, Institut für Weltwirtschaft, Freie Universität Berlin

Rolf MAFAEL, GD I, Europäische Kommission, Brüssel

Das Zusammenspiel von regionaler und globaler Wirtschaftskooperation (WTO)

Dr. Herwig SCHLÖGL, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Stefan WICHMANN, M.A., Universität Münster

Die sicherheitspolitische Dimension der Beziehungen zwischen Europa und Asien unter besonderer Berücksichtigung der ASEAN-Staaten

Prof. Dr. Dieter MAHNCKE, Collège d'Europe, Brügge

Prof. Dr. Reinhard DRIFTE, University of Newcastle

Kultur, Wertesystem, Menschenrechte – eine zentrale Dimension in den Beziehungen zwischen Europa und Asien unter besonderer Berücksichtigung der ASEAN-Staaten

Prof. Dr. Jürgen RÜLAND, Universität Rostock

Perspektiven für ASEM II

Dr. Helmut HAUSSMANN, MdB

Jürgen STAKS, Auswärtiges Amt, Bonn

Jahren in weiten Teilen auf das Erstarren der inneren Entwicklung der beiden Regionalgemeinschaften zurückzuführen gewesen. Zwar hatten die Europäische Gemeinschaft und die ASEAN schon 1980 ein Kooperationsabkommen zur Förderung von Handel und Investitionen abgeschlossen, dessen Erfolgsbilanz falle jedoch wenig beeindruckend aus. Der Wert des Abkommens und der allgemeinen bilateralen Beziehungen konzentrierte sich nach Meinung Lorenz' in den achtziger Jahren vorwiegend auf den politischen Bereich; eine enge interregionale Kooperation sei nicht zustande gekommen.

Eine Dynamisierung habe die Beziehung mit dem Fortschreiten der intraregionalen Vertiefung und Erweiterung Anfang der neunziger Jahre erfahren. Einen Wendepunkt stellt hierbei das Jahr 1992 mit der Gründung der Europäischen Union und dem Beschluß der ASEAN-Staaten über eine asiatische Freihandelszone (AFTA) dar. Für die weitere Entwicklung der ASEAN beinhalten für Lorenz drei Faktoren sowohl erhebliches Konfliktpotential wie auch die Notwendigkeit zu engerer Kooperation: die marktwirtschaftliche Regionalisierung im Rahmen der AFTA, ein neues Selbstverständnis als Investitionsort in Konkurrenz zu Japan, China und Südkorea sowie das wachsende Gewicht der ASEAN-Staaten innerhalb der APEC böten Ausgangspunkte für eine stärkere Bewegung in Richtung Integrationsgemeinschaft.

Auf lange Sicht hält es Lorenz für unerläßlich, die Beziehungen zwischen Europa und Ostasien zu stärken und zu stabilisieren. Aus Sicht der Europäischen Union bietet dies die Chance, über den Partner ASEAN den Anschluß an die ostasiatische Wirtschaft zu finden und vorherrschende eurozentristische Tendenzen zu korrigieren. Für die ASEAN sei es wichtig, im Rahmen der APEC eine eigene Identität zu entwickeln; ein europäischer Bundesgenosse könne ihr bei dem Versuch, den „bargaining-Prozeß" der APEC zu beeinflussen, hilfreich sein. Es sei zu erwarten, daß eine Stärkung der EU-ASEAN-Seite des trilateralen Gleichgewichts in diesem Sinne auch nicht ohne Einfluß auf das Verhältnis zwischen Europäischer Union und der Nordatlantischen Freihandelszone (NAFTA) bleibe.

Die Europäische Kommission bewertet die Entwicklungen, die sich aus dem ASEM-Gipfel ergeben haben, so *Rolf Mafael*, sehr positiv. Vor allem die ASEAN finde sich vermehrt im Zentrum des europäischen Interesses. Die 1994 verabschiedete neue Asien-Strategie der Kommission sei denn auch ein erster Versuch, der wachsenden Bedeutung Asiens in der Welt Rechnung zu tragen. Mafael plädierte dafür, die Zusammenarbeit der beiden Regionen auf einen möglichst breiten Sockel zu stellen und nicht bei einer Stärkung der wirtschaftlichen Beziehungen haltzumachen. In der gegenwärtigen Situation sei die interregionale Zusammenarbeit jedoch noch weitgehend auf den Bereich der Wirtschaft konzentriert.

Zur Intensivierung ihrer Wirtschaftskontakte mit Asien im allgemeinen und der ASEAN im besonderen habe die Europäische Union mittlerweile mehrere Programme zur Erleichterung von Handel und Investitionen sowie zur Stärkung der Kontakte zwischen einzelnen Unternehmen initiiert. Als Folge des ASEM-Gipfels werde auf beiden Seiten die Bereitschaft zur Entwicklung einer umfassenden Partnerschaft bekundet. Mit Blick auf die Wirtschaftsbeziehungen hätten beide Seiten in Bangkok Maßnahmen zur Stärkung ihrer Kontakte vereinbart, so unter anderem auch eine multilaterale Zusammenarbeit in WTO-Fragen.

Problematisch sei noch das Thema europäischer Investitionen in Asien: Während in Asien das Interesse an europäisch-asiatischen Joint Ventures sehr groß sei, schreckten europäische Unternehmen meist noch vor Investitionen in Asien zurück. Neben dem Mangel an Fachkräften und Kenntnis des asiatischen Marktes machte Mafael hierfür auch das Fehlen von transparenten, stabilen rechtlichen Rahmenbedingungen und unzureichende Kooperation der EU-Bürokratie verantwortlich. Es sei aber für die Zukunft unverzichtbar, gerade die Zusammenarbeit mit der Industrie zu stärken. ASEM müsse hier einen neuen Rahmen zur Kooperation bieten und die bilaterale Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ASEAN stimulieren.

Das Zusammenspiel von regionaler und globaler Wirtschaftskooperation

In seiner Analyse des gegenwärtigen Stands regionaler Integrationsprozesse attestierte *Herwig Schlögl* den Regionalisierungsbewegungen eine mittlerweile nicht zu unterschätzende Eigendynamik im Verhältnis zum multilateralen System. Auch im asiatisch-pazifischen Raum nähmen Regionalisierungsbestrebungen zu; es habe sich hierbei jedoch noch kein Hauptakteur etabliert – weder China noch Japan zeigten bisher das nötige Format, um den regionalen Zusammenschluß voranzutreiben. Auch die APEC sei lediglich ein loses Dialogforum zur Diskussion von Handels- und Investitionserleichterungen und dies keineswegs in supranationaler, völkerrechtlich verbindlicher Form. Laut Schlögl muß Regionalisierung nicht unweigerlich die Bildung von Wirtschaftsblöcken zur Folge haben; Ansätze zur regionalen Liberalisierung hält er für durchaus sinnvoll. Es gelte aber dabei, das Verhältnis von Konflikten zu Kompatibilität nicht aus den Augen zu verlieren: Konflikte seien abzusehen, wenn sich gravierende Diskriminierungseffekte gegen Dritte abzeichneten. Des weiteren entstehe bei der Gründung von Freihandelszonen häufig ein juristischer Konflikt mit dem GATT-Text. Sinnvoll sei es, Liberalisierungsprozesse auf regionaler Ebene als „stepping stone" zur Stärkung des multilateralen Systems zu nutzen und den globalen Liberalisierungsprozeß voranzutreiben. Zusammenfassend stellte Schlögl fest, daß die gegenwärtige Situation zwar von Konflikten, nicht aber von Konfrontation geprägt sei. Das Thema Regionalisierung gewinne zwar immer mehr an Gewicht, die meisten Länder legten den Schwerpunkt aber weiterhin auf das multilaterale System.

Peter Wichmann äußerte Zweifel, daß von der ASEAN tatsächlich eine Art Regionalismus angestrebt werde. In den ersten 25 Jahren seit ihrer Gründung seien die Erfolge der ASEAN auf der sicherheitspolitischen Ebene anzusiedeln, während jene auf der wirtschaftspolitischen Seite eher mager ausgefallen seien. Bis 1992 hat es laut Wichmann weder eine Dynamisierung des innerregionalen Handels, nennenswerte wirtschaftliche Kooperation oder institutionelle Vernetzung noch eine Abtretung von Souveränität an supranationale Organisationen im Bereich Wirtschaftspolitik gegeben. Anstelle von Integrationstendenzen seien auf der wirtschaftspolitischen Ebene in dieser Zeit vorwiegend Einzelstaatinteressen ausschlaggebend gewesen. Seit dem Ende des Kalten Krieges trete die wirtschaftliche Entwicklung stärker in den Vordergrund, unter anderem hervorgerufen durch diffuse Ängste vor der ‚Festung Europa' und der NAFTA sowie vor einem Rückgang ausländischer Investitionen in den ASEAN-Staaten. Die Gründung der AFTA 1992 weise auf ein stärkeres Integrationsbestreben und den Willen zur Liberalisierung des innerregionalen Handels hin. Wichmanns Beurteilung des AFTA fiel aber dennoch zurückhaltend aus: Angesichts des geringen Anteils des Binnenhandels der ASEAN am ASEAN-Gesamthandel (ca. 20 Prozent) seien die Programme zum beschleunigten Zollabbau wenig erfolgversprechend. Es sei zu befürchten, daß das Ziel der Etablierung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2003 durch eine zu hastige Erweiterung des Mitgliederkreises vor der notwendigen Vertiefung der Integration erschwert werden könne. Wichmann resümierte, wirtschaftspolitische Aktivitäten in der ASEAN – und somit auch die verstärkte wirtschaftliche Integration durch die Gründung der AFTA – seien lediglich Reaktionen auf Bedrohungen von außen und nie Selbstzweck gewesen. Ziel sei stets die Weltmarktintegration gewesen, Integrationseffekte seien hierbei als notwendiges Übel in Kauf genommen worden.

Die sicherheitspolitische Dimension der Beziehungen zwischen Europa und Asien

In seiner Beurteilung der sicherheitspolitischen Situation Asiens nannte *Dieter Mahncke* für Ostasien den Konflikt auf der koreanischen Halbinsel und die Taiwanfrage als die zwei größten sicherheitspolitischen Probleme – beide involvierten die vier Hauptmächte der Region, also Japan, China, Rußland und die USA. Die weitere Entwicklung dieser Konfliktherde hänge entschieden vom zukünftigen Engagement der USA in Ostasien ab. Mahnckes These hierzu lautete, daß die USA trotz eines Teilabzugs von

Streitkräften weiterhin in der Region präsent sein werden – eine wirkliche Alternative dazu sei bisher auch nicht gegeben: Rußlands Rolle bleibe vorerst ungewiß. Was Japan betreffe, herrsche bei den meisten Ländern der Region Angst vor einem japanischen Machtzuwachs – Versuche Tokios, seinen Einfluß durch militärische Mittel zu erweitern, wären für das sicherheitspolitische Klima Ostasiens eher kontraproduktiv. Chinas verteidigungspolitisches Wachstum sei zwar beeindruckend, zunehmende Probleme im Innern verhinderten aber noch ein stärkeres sicherheitspolitisches Engagement Pekings in der Region. Auch sei unklar, ob eine dauerhafte Einbindung Chinas in ein regionales Bündnis überhaupt möglich ist.

In Südostasien sei angesichts der Vielzahl von Problemen zu überdenken, ob die ASEAN in der gegenwärtigen Gestalt auf diese ausreichend vorbereitet sei. Mit der Notwendigkeit zur gemeinsamen Problemlösung biete sich allerdings eine Chance zur Stärkung der Zusammenarbeit. Die Aussichten für eine sicherheitspolitische Kooperation seien dabei trotz diverser Konflikte und der starken Aufrüstung der letzten 20 Jahre verhältnismäßig günstig. Europa habe ein starkes, vornehmlich wirtschaftliches Interesse an Stabilität in der Region und fordere deshalb eine stärkere Transparenz und Institutionalisierung der sicherheitspolitischen Ebene der ASEAN unter Anlehnung an die Konfliktregelungsmechanismen der Europäischen Union. Es sei jedoch fraglich, wie nützlich die europäischen Erfahrungen für Asien wirklich sein können. Mahncke sieht nur sehr begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten Europas auf die sicherheitspolitische Kooperation Südostasiens. Er warnte vor einer einfachen Übernahme des für Asien nur bedingt geeigneten europäischen Modells, räumte aber ein, daß es hierzu noch keine wirkliche Alternative gebe. Erste Formen einer Zusammenarbeit beim Versuch einer Regionalisierung der Verantwortung für regionale Stabilität und Sicherheit stellte die Kooperation in UNO, ASEM oder dem ASEAN Regional Forum dar. Die Europäische Union, so die abschließende Bewertung Mahnckes, könne diesen Prozeß unterstützen und ihre eigenen Erfahrungen anbieten.

Im Rahmen der Analyse der historischen und institutionellen Faktoren, die die Wahrnehmung der sicherheitspolitischen Dimension der europäisch-asiatischen Beziehungen beeinflussen, stellte *Reinhard Drifte* einen historisch bedingten großen Abstand Europas von den sicherheitspolitischen Fragen der asiatischen Region fest. Besonders die Beziehungen der ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien, Frankreich und Portugal zu Südostasien seien angeschlagen. Ein zumindest in Ansätzen günstigeres Bild zeige sich bei den institutionellen Faktoren: Das wachsende wirtschaftliche Interessengeflecht zwischen Europa und Asien sowie die weltpolitischen Veränderungen der letzten Jahre hätten in der Europäischen Union zu der Erkenntnis geführt, daß wirtschaftliche Beziehungen nicht isoliert von politischen und sicherheitspolitischen Maßnahmen stehen können. Diese Einsicht schlage sich mittlerweile auch in verschiedenen Institutionen und informellen, privaten Organisationen nieder. Während der sicherheitspolitische Dialog besonders in Südostasien weit gediehen sei, erweise es sich für Ostasien angesichts der Spannungen auf der koreanischen Halbinsel als problematisch, daß bisher kein offizielles umfassendes subregionales Forum eingerichtet wurde, dem alle nordostasiatischen Länder angehören.

Nach der Schaffung der ASEAN Post Ministerial Conference und des ASEAN Regional Forums sei die Involvierung Europas in die Sicherheit Asiens schließlich auf dem asiatisch-europäischen Gipfeltreffen auf die höchste politische Stufe gestellt worden. Drifte hält eine effektive europäische Beteiligung an der Arbeit einer sich langsam bildenden sicherheitspolitischen Gemeinschaft in der asiatisch-pazifischen Region für unverzichtbar für die weltpolitische Bedeutung Europas und sieht die Europäische Union durchaus in der Lage, hier wichtige Beiträge zu leisten. Es sei zu bedauern, daß die institutionellen Interessen im Moment zu selten in Synergien mündeten, sondern statt dessen in Kompetenzgerangel und Konflikte zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Bei der näheren Bestimmung der europäischen sicherheitspolitischen Interessen in Asien betonte Drifte neben der engen Beziehung zwischen wirtschaftlichen und rein sicherheitspoli-

tischen Interessen sowie den sicherheitspolitischen Auswirkungen ökonomischer Probleme auf der einen Seite auch Europas Interesse an einem umfassenden Informationsaustausch und an der Schaffung bzw. Aufrechterhaltung von internationalen Sicherheitsregimen auf der anderen Seite. Die Wahrnehmung dieser sicherheitspolitischen Interessen ist laut Drifte noch stark unterentwickelt. Die sicherheitspolitische Dimension der europäisch-asiatischen Beziehungen müsse daher verstärkt auf der europäischen Ebene koordiniert werden. Unterschiedliche nationale Interessen und wirtschaftlicher Wettbewerb stünden dem jedoch noch im Weg.

Kultur, Wertesystem und Menschenrechte

Eine Betrachtung von Kultur, Wertesystem und Menschenrechten als zentrale Ebene der europäisch-asiatischen Beziehungen zeige, so *Jürgen Rülands* Kernthese, daß es zwar Unterschiede und Widersprüche in den Werteordnungen gebe, jedoch keine starre Konfrontation. Er äußerte Kritik an dem statischen Kulturbegriff, der die gegenwärtige Diskussion beherrsche, und plädierte stattdessen für ein differenziertes Verständnis von Kultur, das diese als dynamischen, offenen, jedoch auch widersprüchlichen Prozeß sehe und den asiatischen Werten zwar Besonderheiten zugestehe, nicht aber deren Inkompatibilität mit westlichen Werten voraussetze. Die häufig gehörten Thesen über das Wesen der asiatischen Kultur - der Neigung der Asiaten zu Respekt vor Macht und Autorität oder der größeren Bedeutung von Kollektivinteressen für das politische Verhalten – seien zwar nicht generell abzulehnen. Es sei aber wichtig, diese immer wieder zu relativieren, denn Asien befinde sich in einer ambivalenten Situation kulturellen Wandels, und überkommene Muster sähen sich neuen Einflüssen ausgesetzt. Es sei gegenwärtig eine zunehmende, wenn auch ungleichmäßig verlaufende Pluralisierung der politischen Entwicklung Asiens zu verzeichnen. Die immer wieder gestellte Frage nach der Existenz asiatischer Werte verneinte Rüland; er vertrat die Ansicht, asiatische Werte seien ein Mythos. Der Begriff sei zu den unterschiedlichsten Zwecken instrumentalisiert worden, so beispielsweise zur Abwehr der westlichen Wertehegemonie, zur Unterstützung des asiatischen Emanzipationsprozesses oder zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im Zeichen globaler Konkurrenz.

Die europäisch-asiatischen Beziehungen sieht Rüland seit Anfang der neunziger Jahre zunehmend von Gegensätzen in bezug auf Werte und Menschenrechte geprägt. Allmählich lasse sich jedoch ein Umdenken hin zu einer pragmatischeren Politik verzeichnen, Menschenrechtsfragen u.ä. würden den ökonomischen Interessen untergeordnet. Gerade die europäische Asienpolitik sei aber noch sehr inkonsistent. Für die Zukunft forderte Rüland deshalb eine europäische Asienpolitik, die den Wandel in der Region auf konstruktive Weise unterstützt und dabei zwar an westliche Werte gebunden ist, jedoch nicht in eine einseitige, nur auf Menschenrechte bezogene Pressionspolitik verfällt.

Perspektiven für ASEM II

In seiner Bewertung der Perspektiven für die weitere europäisch-asiatische Zusammenarbeit wies *Helmut Haussmann* darauf hin, daß im Rahmen von ASEM zwar kein wirklich kontinentaler Dialog stattgefunden habe, da weder Rußland noch Indien oder Pakistan beteiligt waren, wohl aber die Grundlagen für eine vertrauens- und verantwortungsvolle langfristige Partnerschaft geschaffen wurden. Die verschiedenen Follow-up-Maßnahmen des europäisch-asiatischen Gipfeltreffens seien unterschiedlich zu bewerten; besonders wichtig sei unter anderem das ASEM Business Forum in Paris, in dessen Rahmen es bereits einen intensiven Dialog gegeben habe. Es habe sich allerdings als schwierig erwiesen, eine gemeinsame Position für die WTO-Konferenz in Singapur im Dezember 1996 zu erarbeiten. Wichtig und entscheidend sei, daß sich die europäisch-asiatische Zusammenarbeit mit den im 2-Jahres-Rhythmus geplanten Folgetreffen zunehmend institutionalisiere. Als zentrales Problem für die weitere Entwicklung der Beziehungen nannte Haussmann den Mangel an europäischen privatwirtschaftlichen Investitionen in Asien. Hier gebe es noch keine durchgängige europäische Strategie. In bezug auf ASEM II stelle sich darüber hinaus

die Frage nach einer Erweiterung des Teilnehmerkreises. Da die ASEAN einer Schwächung des Integrationsgrades ablehnend gegenüberstehe, gestalte sich besonders die Aufnahme großer Länder als schwierig. In der Europäischen Union seien die Meinungen besonders hinsichtlich einer Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder geteilt. Für die Bundesrepublik müsse im Rahmen der Beziehungen zu Asien weiterhin gelten, die kontinentale Zusammenarbeit EU-ASEAN nicht als Konkurrenz, sondern als Vertrauensbasis zu sehen und parallel dazu ihre bilateralen Beziehungen mit den einzelnen Ländern zu pflegen.

Jürgen Staks schätzte die Bedeutung von ASEM angesichts der Tatsache, daß auf deren Teilnehmer mehr als 50 Prozent des Bruttosozialprodukts der Welt entfalle und der von allen geteilten Bereitschaft zur besseren Abstimmung der gemeinsamen steigenden weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Verantwortung als sehr groß ein. ASEM habe gezeigt, daß die gemeinsamen Interessen das Trennende überwiegen. Wichtig sei nun auch, die Chance zur Stärkung der europäisch-asiatischen Seite des trilateralen Gleichgewichts zu nutzen, ohne es dabei zu einer Blockbildung kommen zu lassen. Da der Teilnehmerkreis neben der Europäischen Union und der ASEAN auch Japan, China und Südkorea umfasse, lasse sich eine Block-zu-Block-Konfrontation vermeiden. Die hohe politische Bedeutung der europäisch-asiatischen Beziehungen erfordere einen gewissen Institutionalisierungsgrad. Einen Anreiz dazu bilde der vorgegebene zeitliche Rahmen, der alle Staaten dazu veranlasse, zur Implementierung beizutragen. Als maßgebliche Felder der europäisch-asiatischen Beziehungen und wichtige Follow-up-Maßnahmen des Gipfeltreffens nannte Staks neben der politischen Zusammenarbeit die Bekämpfung der internationalen Kriminalität, die Erarbeitung einer gemeinsamen Position im Rahmen der Welthandelsorganisation, das bereits ins Leben gerufene europäisch-asiatische Unternehmensforum sowie die Vertiefung der kulturellen, wissenschaftlichen und akademischen Kontakte. Es gelte, den ASEM-Prozeß substantiell weiterzuentwickeln und sich hierbei auf zentrale Themen zu konzentrieren. Ungelöst bleibe das Problem der Zulassung neuer Teilnehmer – gegenwärtig herrsche diesbezüglich noch Uneinigkeit.

Katrin Uhl

Graduiertenkolleg „Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht" der Universität Bonn

Das Graduiertenkolleg „Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht" besteht seit dem Jahre 1990 an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat das von ihr finanzierte Projekt vor einigen Monaten um weitere drei Jahre verlängert. Damit kann das Graduiertenkolleg auch in Zukunft seine primäre Zielsetzung verfolgen, durch die Förderung besonders qualifizierter Juristen einen Beitrag zur Entwicklung eines integrierten Wirtschaftsrechts in einem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt zu leisten. Träger des Graduiertenkollegs ist das Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht der Universität Bonn, dem die Professoren Everling, Heinze, Herdegen, Huber, Lutter, Roth und Schön angehören. Sie befassen sich mit europa- und internationalrechtlichen Aspekten ihrer jeweiligen Fachgebiete, nämlich des Handels-, Gesellschafts-, Wettbewerbs-, Arbeits-, Sozial- sowie öffentlichen Rechts. Die Auflistung zeigt, daß der Begriff des „Wirtschaftsrechts" als Umschreibung der Thematik des Graduiertenkollegs weit zu verstehen ist.

Innerhalb dieses breiten Spektrums erarbeiten die Kollegiaten Dissertationen über Einzelthemen, die alle auf das Gesamtthema ausgerichtet sind. Dabei werden keine besonderen Themenkreise vorgegeben, vielmehr besteht die Tendenz, durch eine Fülle von Fragestellungen aus den genannten Sachgebieten das Panorama des Wirtschaftsrechts im Europäischen Binnenmarkt von den verschiedensten Seiten aus zu beleuchten. Die Vielfalt der bearbeiteten Themen ergeben ein umfassendes Bild von den rechtlichen Problemen, die sich im europäischen Binnenmarkt stellen.

Die durch eine hohe Dynamik geprägte europäische Integration macht eine ständige Auseinandersetzung mit dem supranationalen und internationalen Wirtschaftsrecht notwendig. So haben etwa die Probleme einer angemessenen Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten seit der Ratifikation des Vertrages von Maastricht an Dringlichkeit zugenommen und werden im Hinblick auf die im Jahre 1996 begonnene Regierungskonferenz weiteren Diskussionsstoff bieten. Die Wirtschafts- und Währungsunion wird zu einer weitergehenden Vereinheitlichung des die Rahmenbedingungen für Unternehmen festlegenden Wirtschaftsrechts führen. Die dadurch entstehenden Spannungen zwischen dem europäischen und nationalen Recht erfordern ständig die Suche nach neuen Lösungen.

Durch die Einbeziehung der verschiedenen Sachgebiete wirkt das Graduiertenkolleg der fortschreitenden Tendenz zur Spezialisierung entgegen. Insoweit kann man es als interdisziplinär bezeichnen. Dieses Anliegen wird auch durch ein spezielles Ausbildungsprogramm unterstützt. Es soll die Grundprobleme der Einwirkung des supranationalen und internationalen Rechts auf das Wirtschaftsrecht verdeutlichen und die Kollegiaten aus der Enge des jeweiligen Spezialgebietes herausführen, um so das Verständnis für die Stellung des jeweiligen Forschungsvorhabens im Gesamtzusammenhang des europäischen und internationalen Wirtschaftsrechts bewußt zu machen. Dabei wird der Begegnung mit ausländischen Wissenschaftlern besondere Bedeutung zugemessen. Im Mittelpunkt des Ausbildungsprogramms stehen darum die Veranstaltungen der vorwiegend ausländischen Professoren, die im Rahmen der durch das Zentrum für europäisches Wirtschaftsrecht getragenen Jean-Monnet-Professur für jeweils ein Semester an der Universität Bonn lehren. Die Kollegiaten werden dadurch nicht nur mit einer englischsprachigen Präsentation des Gemeinschaftsrechts konfrontiert, sondern haben auch Gelegenheit, ihr durch die deutsche Rechtstradition geprägtes Verständnis des EG-Rechts im Lichte der Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten kritisch zu hinterfragen.

Zum festen Veranstaltungsprogramm gehört im Wintersemester außerdem die Vortragsreihe des Zentrums für europäisches Wirtschaftsrecht, zu der wöchentlich namhafte aus- und inländische Fachleute aus Wissenschaft und Praxis eingeladen werden. Im Sommersemester werden ein- bis zweitägige Symposien über aktuelle Themen aus dem Arbeitsbereich des Kollegs unter Betei-

ligung von auswärtigen Experten durchgeführt. Schließlich finden regelmäßig Sitzungen mit den beteiligten Professoren statt. Hier berichten die Kollegiaten über den Stand ihrer Arbeiten und über das geplante weitere Vorgehen.

Das Graduiertenkolleg vergibt außerdem monatliche Stipendien. Diese Förderung ermöglicht es den Kollegiaten, ihre gesamte Arbeitskraft der Anfertigung der Dissertation zu widmen, ohne einer Nebentätigkeit zur finanziellen Absicherung nachgehen zu müssen. Dementsprechend ist die Gewährung des Stipendiums auch nicht mit einer Nebentätigkeit vereinbar; dies gilt insbesondere für den juristischen Vorbereitungsdienst und die Assistenzstellen an der Universität. Über die Aufnahme entscheiden die am Graduiertenkolleg beteiligten Professoren auf der Grundlage ihrer Beurteilung des Promotionsvorhabens sowie seiner Präsentation einerseits und der Qualifikation des Bewerbers andererseits. Die Aufnahme in das Kolleg erfolgt jederzeit ohne festen Termin, so daß die Teilnahme individuell mit der Referendarausbildung abgestimmt werden kann, und zwar zunächst für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr. Es können insgesamt 15 Stipendien vergeben werden, deren Gewährung flexibel gehandhabt und an den individuellen Bedürfnissen der Stipendiaten ausgerichtet wird. Für Auslandsstudien, die grundsätzlich erwünscht sind, können sich die Kollegiaten beurlauben lassen. Eine Verlängerung des Stipendiums auf bis zu 18 Monate ist möglich und wird bei entsprechender Befürwortung durch den Doktorvater in der Regel gewährt. Es wird davon ausgegangen, daß die Geförderten bis zu diesem Zeitpunkt einen ersten Entwurf ihrer Arbeit zur Vorlage bei ihrem Betreuer fertigstellen können.

Das Promotionsvorhaben des Antragstellers muß in den Gesamtzusammenhang des Kollegs passen und ein befürwortendes Gutachten des Betreuers sowie ein Arbeitsplan müssen eine positive Prognose ermöglichen. Weitere Voraussetzung ist in aller Regel, daß die erste juristische Staatsprüfung mit der Note „vollbefriedigend" oder besser abgeschlossen werden konnte. Angesichts der internationalen Ausrichtung des Graduiertenkollegs hat ein im Ausland erworbener zusätzlicher Abschluß besonderes Gewicht. Die Förderung ist nicht auf Doktoranden der Universität Bonn beschränkt. Zwar wird der größte Teil der Dissertationsvorhaben von den am Kolleg beteiligten Professoren betreut, aber auch Promovierende anderer Universitäten sind eingeladen, an dem Programm des Graduiertenkollegs teilzuhaben. Die inhaltliche Betreuung ihrer Promotionen liegt weiter in den Händen des verantwortlichen Hochschullehrers der Heimatuniversität. Die auswärtigen Kollegiaten müssen aber ebenfalls an den Veranstaltungen des Kollegs teilnehmen. Diese Öffnung für qualifizierte Juristen, die nicht der Universität Bonn angehören, unterstreicht damit wiederum das Bemühen um thematische wie methodische Offenheit des Kollegs.

Das Graduiertenkolleg „Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht" bietet qualifizierten Juristen damit die besondere Chance, ein Promotionsvorhaben ohne finanzielle Probleme zügig abzuschließen und dabei gleichzeitig den Blick für die Gesamtheit der rechtlichen und politischen Probleme der europäischen Integration nicht zu verlieren. Dieser Blick über den Tellerrand und die zusätzliche Betreuung durch die am Kolleg beteiligten Professoren erlauben einen kritischeren Umgang mit dem eigenen Spezialgebiet. Den Stipendiaten bleibt trotzdem genügend Raum für die konzentrierte Bearbeitung und zügige Fertigstellung der eigenen Arbeit, womit einer der wichtigsten Zielsetzungen des Graduiertenkollegs Rechnung getragen wird.

Interessierte Doktoranden, die die angeführten Voraussetzungen erfüllen, können sich jederzeit formlos um Aufnahme in das Graduiertenkolleg bewerben. Dem Aufnahmeantrag ist eine Beschreibung des Promotionsvorhabens beizufügen. Die Bewerber sollten aufgrund ihrer Vorarbeiten in der Lage sein, in einem Exposé die Zielsetzung und die Grundzüge ihrer Untersuchung zu umreißen. Außerdem ist ein Gutachten des Betreuers über die Person des Bewerbers und das Vorhaben erforderlich. Anträge und Anfragen sind zu richten an den Sprecher des Graduiertenkollegs „Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht", Prof. Dr. Ulrich Everling, Institut für Völkerrecht der Universität Bonn, Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn.

Dieter Frey

integration

Herausgeber
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER

Geschäftsführende Redaktion
Sven ARNSWALD, M. A., Redaktionsassistent für das Institut für Europäische Politik, Bonn;
Dr. Mathias JOPP, Bonn; Meike LEUBE, Redaktionsassistentin für den Arbeitskreis
Europäische Integration, Bonn; Dr. Barbara LIPPERT (verantwortlich), Bonn.

Redaktionskollegium
Prof. Dr. Dieter BIEHL, Frankfurt; Prof. Dr. Rolf CAESAR, Hohenheim; Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Tübingen;
Dr. Thomas JANSEN, Brüssel; Prof. Dr. Wilfried LOTH, Essen; Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF,
Heidelberg; Dr. Otto SCHMUCK, Bonn; Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Wien; Prof. Claus SCHÖNDUBE,
Frankfurt; Prof. Dr. Johannes THOMAS, Paderborn; Prof. Dr. Werner WEIDENFELD, München;
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Köln.

Institut für Europäische Politik e. V. (IEP)

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

Arbeitsschwerpunkte des Instituts sind u. a.

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

Forschungsergebnisse werden regelmäßig in Publikationen des IEP veröffentlicht.

Arbeitskreis Europäische Integration e. V. (AEI)

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

Der AEI hat sich zum Ziel gesetzt,

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

Zu den Aktivitäten des AEI gehören insbesondere

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

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

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

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement INTEGRATION (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 36,– DM, für Schüler, Studenten u. a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 18,– DM einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Einzelheft INTEGRATION 10,– DM, 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

Heinrich Schneider

FRIEDE FÜR BOSNIEN-HERZEGOWINA?

Ein Vertragswerk als Herausforderung für Europa

Heinrich Schneider
Friede
für Bosnien-Herzegowina?
Ein Vertragswerk als Herausforderung
für Europa

1996, 112 Seiten, ISBN 3-7713-0522-5
29,80 DM, 218,– öS, 27,80 sfr

Jahrelang verfolgte die Staatenwelt, und verfolgten besonders die Bürgerinnen und Bürger Europas mit Sorge und Beklemmung die blutigen Auseinandersetzungen in Bosnien und Herzegowina. Als im November 1995 die Vereinbarungen zur Friedensregelung in Dayton paraphiert und dann am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnet wurden, gab es ein Aufatmen.

Was in Dayton wirklich ausgehandelt wurde, ist außerhalb eines Kreises von Beteiligten und Experten nur wenig bekannt. Und doch verdienen die Vereinbarungen Aufmerksamkeit – vor allem, weil man schon heute voraussagen muß, daß die Probleme in Bosnien-Herzegowina noch nicht ausgestanden sind und daß neue Herausforderungen nicht nur auf die Verantwortlichen in der Balkanregion zukommen, sondern vor allem auf ganz Europa.

Die vorliegende Schrift soll die im Vertragswerk von Dayton getroffenen Regelungen darstellen und erläutern.

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