22. Jg. / Oktober '99

G 7626

integration

Institut für
Europäische Politik

4/99

Stefan Lehne
Institutionenreform 2000

Klaus Pöhle
Hat die Europäische Union Bestand? Zur Fragwürdigkeit zweier Dogmen der Integrationspolitik

Christoph Ehrentraut
Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union

Michael Sturm
Währungsunion und Politische Union

Arbeitskreis Europäische Integration
ECSA Austria • ECSA Suisse • Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der EU vor der Erweiterung

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

INHALT

AUFSÄTZE

Institutionenreform 2000
STEFAN LEHNE 221

Hat die Europäische Union Bestand? Zur Fragwürdigkeit zweier Dogmen der Integrationspolitik
KLAUS PÖHLE 231

Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union
CHRISTOPH EHRENTRAUT 246

FORUM

Währungsunion und Politische Union – notwendige Ergänzung, zwangsläufige Folge oder fehlende Interdependenz?
MICHAEL STURM 263

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

ECSA Austria – Die österreichische Gesellschaft für Europaforschung stellt sich vor
ROMAN PUFF 274

ECSA Suisse
STEPHAN KUX 280

Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der EU vor der Erweiterung (Terminankündigung) 281

AUTORINNEN UND AUTOREN

Dr. Christoph Ehrentraut, Regierungsdirektor im Bundesministerium des Innern, z. Zt. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA

PD Dr. Stephan Kux, Leiter der Fachstelle Europa des Kantons Zürich, Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich

Botschafter Dr. Stefan Lehne, Stv. Leiter der wirtschafts- und integrationspolitischen Sektion im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien

Klaus Pöhle, ehemaliger Generaldirektor im Europäischen Parlament, Luxemburg

Roman Puff, Forschungsinstitut für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien

Dr. Michael Sturm, Mitarbeiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Dresdner Bank AG, Frankfurt am Main

Institutionenreform 2000

Stefan Lehne

Auch EU-Insider reagieren auf das Thema der Institutionenreform oft mit deutlichem Unbehagen. Es gibt kaum ein anderes Projekt im Integrationsprozess, dem sich die Union so zögernd, ja widerwillig zuwendet.[1] Dieser Mangel an Enthusiasmus ist teilweise darauf zurückzuführen, dass institutionelle Fragen einer breiteren Öffentlichkeit schwer zu vermitteln sind. Nicht nur hält sich das Basiswissen über europäische Strukturen und Verfahren in engen Grenzen. Bei vielen Europäern erzeugt die inhärente Komplexität der europäischen „Maschinerie" darüber hinaus auch ein Gefühl der Ablehnung und Entfremdung. Daher vermeiden auch die meisten Politiker eine öffentlichen Auseinandersetzung mit diesen Fragen und widmen sich lieber Themen wie Beschäftigung und innere Sicherheit, bei denen sie mit einer positiveren Resonanz in der Öffentlichkeit rechnen können.

Dabei ist diese Thematik von immenser Bedeutung. Die häufig zu hörende Auffassung, Institutionenreform wäre eine Art bürokratisches Glasperlenspiel, das wenig Relevanz für die tatsächlichen Interessen der Bürger hat, ist verfehlt und leicht zu widerlegen. So wird etwa die Zukunft der europäischen Steuerpolitik – eine Schlüsselfrage in der Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion, die jeden betrifft – weitgehend dadurch bestimmt werden, ob die heute noch geltende Konsensregel im Rat durch Mehrheitsentscheidungen ersetzt wird. Alle zentralen Herausforderungen der Union in den kommenden Jahren, wie die Erweiterung, die Umsetzung der Währungsunion und die Wahrung der äußeren und inneren Sicherheit, können nur mit handlungsfähigen und effizienten Institutionen bewältigt werden.

Auch die Sicherung der Zustimmung der Bürger zur Union und zu ihrer Weiterentwicklung hat eine wesentliche institutionelle Komponente. Demokratische Kontrolle, Transparenz, Partizipation der Bürger an europäischen Entscheidungsprozessen sind ohne entsprechende strukturelle und prozedurale Vorkehrungen nicht vorstellbar. Dies darf allerdings nicht zu dem Fehlschluss führen, eine ambitionierte Institutionenreform würde ausreichen, um europäische Demokratie zu „schaffen". Die perfektesten Partizipations- und Kontrollarrangements werden leere Hülsen bleiben, wenn sie vom europäischen Bürger nicht angenommen und genutzt werden. Neben institutionellen Entwicklungen setzt der demokratische Fortschritt auf europäischer Ebene eben auch tiefergehende gesellschaftliche Veränderungen voraus, wie das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit oder eines transnationalen europäischen Gemeinschaftsgefühls. Veränderungen in der Konstruktion der Gemeinschaftsorgane können die Entwicklung dieser strukturellen Voraussetzungen funktionierender Demokratie beeinflussen. Sie können sie jedoch nicht erzwingen und nur sehr beschränkt beschleunigen. Im komplexen Wirkungszusammenhang zwischen den gesellschaftlichen und den institutionellen Faktoren des Demokratisierungsprozesses den richtigen Weg und das richtige Tempo zu bestimmen, darin liegt eine besonders schwierige Herausforderung der institutionellen Reform.

Bei der Institutionenreform geht es jedoch nicht nur um Effizienz und Legitimität, sondern auch – und darin liegt eine weitere Problem – um Macht. Auf dem Spiel stehen der relative Einfluss der Institutionen, vor allem im Dreieck zwischen Rat, Kommission und Parlament aber auch das relative Gewicht der verschiedenen Mitgliedstaaten. Verhandlungen über die

Zusammensetzung von Gremien und über das Stimmgewicht haben vielfach den Charakter von Nullsummenspielen, bei denen der Gewinn der einen dem Verlust der anderen entspricht. Solche Prozesse sind notwendigerweise kontrovers und schwer zu managen, umso mehr, wenn ein Ergebnis die Übereinstimmung unter allen Verhandlungspartnern voraussetzt. Darüber hinaus geht es aber auch – und auch dies erschwert institutionelle Reformen – um die Finalität der europäischen Konstruktion. Ob eine bestimmte institutionelle Regelung als ausreichend oder als unbefriedigend empfunden wird, hängt vom ideologischen Standort und den Zielvorstellungen des Betrachters ab. Von einem intergouvernementalen Gesichtspunkt sind die gegenwärtigen Befugnisse des Europäischen Parlaments besorgniserregend, aus föderalistischer Perspektive stellen sie nur einen Anfang dar. Wer der Meinung ist, dass Außenpolitik das Prärogativ der souveränen Mitgliedstaaten bleiben muss, wird die institutionellen Vorkehrungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als ausreichend empfinden. Wer sich Europa als echten „global player" erträumt, wird sie als unzureichend kritisieren. Es ist vermutlich auf die Vielfalt konkurrierender Finalitätsvorstellungen der Mitgliedstaaten zurückzuführen, dass jede Reformetappe zunächst einen schalen Geschmack hinterlassen hat. Was dem einem zu kurz greift, geht dem anderen zu weit. Einig ist man sich vielfach nur in der Unzufriedenheit.

Die unterschiedlichen Dimensionen der institutionellen Debatte, Effizienz, Legitimität, Macht und Vision sind in der Praxis oft schwer voneinander zu trennen. Hinter Effizienzerwägungen und visionären Zielvorstellungen verbergen sich oft Machtinteressen, Ideologie tarnt sich gerne als Sorge um Legitimität. Es ist ein Ziel dieses Aufsatzes, die Argumentationsketten der aktuellen institutionellen Auseinandersetzung zu entwirren und so zur Klärung beizutragen.

Ausgangspunkt der Debatte ist vielfach die Behauptung, dass die in den fünfziger Jahren für die sechs Gründungsstaaten geschaffene Struktur der Union heute mit 15 Mitgliedern nur mehr schlecht und recht funktioniere und für die Erweiterung auf bis zu 27 Mitgliedstaaten völlig ungeeignet sei. Tatsächlich hat aber die institutionelle Grundlage der Integration in den letzten vier Jahrzehnten radikale Veränderungen durchgemacht, sodass Jean Monnet sein ursprüngliches „Design" kaum mehr erkennen würde. So hat das Verhältnis zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament in den letzten 40 Jahren weitreichende Wandlungen durchlaufen. Nach dem Konzept des EGKS-Vertrags sollte die Kommission Herz und Angelpunkt der Gemeinschaft darstellen, der Rat war ein Zugeständnis an die Regierungen, das den geistigen Vätern der Integration als Relikt des Intergouvernementalismus eher suspekt war. Schon im Zuge der Verhandlung des EWG-Vertrages verlagerte sich aber das politische Gewicht zum Rat, während der Einfluss der Kommission seitdem starken Schwankungen unterworfen war. Der große Gewinner der letzten beiden Jahrzehnte ist zweifellos das Europäische Parlament, das sich immer mehr zum gleichberechtigten Gesetzgeber und – wie dies im vom Parlament erzwungenen Rücktritt der Kommission im März 1999 besonders deutlich wurde – zum entscheidenden politischen Kontrollorgan entwickelte. Auch der Europäische Rat – heute das zentrale Leitungsgremium der Union – entwickelte sich allmählich aus den informellen Zusammenkünften der Staats- und Regierungschefs und erhielt erst 1986 eine vertragliche Grundlage. Durch das wachsende Spektrum der EU-Aktivitäten und ihre zunehmende innenpolitische Relevanz wurde die Einbeziehung der „Chefs" in den EU-Entscheidungsprozess immer wichtiger. Schließlich hat sich auch der Stellenwert der Ratspräsidentschaft weitgehend verändert. War die Vorsitzrolle unter sechs Ländern noch ziemlich unbedeutend, brauchte die Ratsarbeit in einer wachsenden Gemeinschaft mit ihrer breiteren Themenvielfalt und der zunehmenden institutionellen Komplexität immer mehr „Leadership", „Agenda-Management" und einen ständigen Einsatz für Vermittlung und Ausgleich.

Diese Beispiele zeigen nicht nur, dass die Union bereits einen langen Weg institutioneller Anpassungen hinter sich gebracht hat. Es geht daraus auch klar hervor, dass es sich dabei nicht um einen zentral gesteuerten Verfassungssetzungsprozess handelt, sondern um einen komplexen, kumulativen Prozess, der auf einer Vielzahl politischer und rechtlicher Einzelschritte beruht. Martin Westlake hat mit Recht auf Bezüge zur Darwins Evolutionslehre hingewiesen.[2] Die einzelnen Evolutionsschritte der europäischen Integration waren teilweise Reaktionen auf akute Krisen, teilweise Auswirkungen von graduellen Veränderungen im Macht- und Interessensgefüge der Union. Oft wurden de facto Arrangements erst später in Vertragsänderungen umgegossen. Aber auch die Regierungskonferenzen über die Einheitliche Europäische Akte (1985), den Maastrichter (1991) und den Amsterdamer Vertrag (1996/97), die wichtige institutionelle Anpassungen brachten, hatten weniger den Charakter von Verfassungskonventen als von Zwischenschritten in einem organischen, evolutiven Prozess.

Die Regierungskonferenz 1996

Ausgangspunkt für die nun bevorstehende Verhandlungsrunde über die institutionelle Reform war das relative Versagen der Regierungskonferenz 1996/97 in dieser Frage.[3] Ursprünglich hätte die Vorbereitung der EU-Strukturen und Verfahren auf die Erweiterung eine der zentralen Aufgaben dieser Konferenz werden sollen. Tatsächlich wurde diesem Thema dann weniger Beachtung geschenkt, als man hätte annehmen können. Die oben dargestellten inhärenten Schwierigkeiten institutioneller Reformen führten schließlich dazu, dass Themen wie Beschäftigung, innere Sicherheit und Umwelt immer mehr in den Vordergrund rückten.

Dennoch sieht der Amsterdamer Vertrag eine Reihe institutioneller Weiterentwicklungen vor. Bedeutend war dabei insbesondere die Aufwertung des Europäischen Parlaments. Die Reform und Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf ca. 70 Prozent der Gesetzgebung macht das Europäische Parlament zu einem nahezu gleichberechtigten Partner des Rates im Rechtsetzungsprozess. Auch die Stärkung des Kommissionspräsidenten bei der Auswahl der anderen Kommissionsmitglieder und bei der Arbeitsverteilung innerhalb der Kommission stellte – nicht zuletzt im Lichte der jüngsten Krise der Kommission – einen wesentlichen Fortschritt dar.

In drei institutionellen Kernfragen geriet die Konferenz allerdings in Schwierigkeiten: Die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen fand vom Prinzip her unter den Mitgliedstaaten breite Zustimmung.[4] Schließlich ist evident, dass die Gefahr von Blockierungen durch die Einstimmigkeitsregel mit der zunehmenden Zahl an Mitgliedstaaten immer größer wird. Aber die Umsetzung dieser Einsicht erwies sich als überaus dornig. In fast allen Staaten bestanden in einzelnen Bereichen besondere Sensibilitäten, die einen Abschied vom Vetorechts sehr schwierig machten. In Österreich hatte etwa die Frage der Bewirtschaftung der Wasserressourcen (Art. 175 EGV) schon im Kontext des EU-Beitritts heftige Debatten darüber ausgelöst, ob es auf der Basis dieser Bestimmung zu EU-Beschlüssen kommen könnte, die zu einem Abpumpen des „weißen Goldes" des Alpenlandes in die trockeneren Gebiete

der Union führen würden. Obwohl keinerlei Vorschläge der Kommission in diese Richtung vorliegen und diese Szenarien in den Bereich der „Euromythen" gehören, war es für die österreichische Regierung politisch unmöglich, einem Übergang zu Mehrheitsentscheidungen über diese Fragen zuzustimmen. Aufgrund der Summierung der Ausnahmewünsche der einzelnen Mitgliedstaaten konnte man von 80 Bereichen, bei denen nach bisheriger Rechtslage die Einstimmigkeitsregel galt, nur in 7 Fällen zu Mehrheitsentscheidungen übergehen, wobei nur ein Bereich, die Rahmenprogramme über Forschung (Art. 166 EGV), praktische Relevanz besitzt.[5]

Äußerst umstritten war von Anfang an die Forderung einer Reihe großer Mitgliedstaaten, die seit Ende der fünfziger Jahre im wesentlichen unveränderte Verteilung der Stimmgewichte im Rat zu ihren Gunsten zu modifizieren. Dieses Anliegen wurde primär damit begründet, dass die für die meisten Entscheidungen im Rat erforderliche qualifizierte Mehrheit im Zuge der Erweiterung um eine beträchtliche Anzahl kleinere Länder an Repräsentativität immer mehr abnehmen würde. In der Union der 15 kann die qualifizierte Mehrheit (62 der insgesamt 87 Stimmen) nur durch eine Koalition von Ländern erzielt werden, die zumindest 58 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Bei einer Erweiterung auf 26 Länder würde dieser Anteil auf knapp über 50 Prozent sinken. Die Regierungskonferenz diskutierte in der Folge unterschiedliche Modelle einer neuen Stimmenwägung, die aber sämtlich am Widerstand der kleineren Länder scheiterten. Auch die Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs in der Schlussrunde in Amsterdam blieben ergebnislos.

Ähnlich schwierig gestalteten sich die Verhandlungen über die Zusammensetzung der Kommission. Die ursprüngliche Forderung einzelner großer Länder, die Kommission auf etwa 10-12 Mitglieder zu reduzieren, erwies sich als nicht durchsetzbar, da die große Mehrheit auf dem Nominierungsrecht für jeden Mitgliedstaat insistierte. Um jedoch ein Anwachsen der Kommission auf 32 Mitglieder in einer Union der 26 zu vermeiden, setzte sich immer mehr der Standpunkt durch, dass die großen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Erweiterung auf ihren zweiten Kommissar verzichten sollten. Diese machten ihre Bereitschaft dazu jedoch von Zugeständnissen der kleineren Länder bei der Stimmgewichtung abhängig, über die – wie eben dargestellt – keine Einigung möglich war.

Um ein völliges Scheitern der Regierungskonferenz an der institutionellen Frage zu vermeiden, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs in den frühen Morgenstunden des 18. Juni 1997 schließlich den Text eines Vertragsprotokolls, das, wenn auch keine Lösung, so doch zumindest den Weg zu einer Lösung festlegen sollte. Artikel 1 dieses Protokolls bestimmt, dass vor der nächsten Erweiterung die großen Mitgliedstaaten auf die Nominierung eines zweiten Kommissionsmitglieds verzichten, sofern zugleich Einigung über die Neugewichtung der Stimmen bzw. über die Einführung der doppelten Mehrheit erzielt wird. Artikel 2 sieht vor, dass spätestens ein Jahr, bevor die Union mehr als 20 Mitgliedstaaten zählt, eine neuerliche Regierungskonferenz eine umfassende Überprüfung der Zusammensetzung und Funktionsweise der EU-Organe in Angriff nehmen soll. Die Einigung über das Protokoll reichte nicht, um in der Öffentlichkeit den Eindruck zu vermeiden, dass die Regierungskonferenz an der Aufgabe der institutionellen Reform gescheitert sei. Die überwiegend kritische Rezeption des Amsterdamer Vertrages hängt weitgehend mit diesem unbefriedigenden Ergebnis zusammen. Zudem erwies sich der dem Protokoll zugrundeliegende Kompromiss auch rasch als brüchig. Bereits anlässlich der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages am 2. Oktober 1997 gaben Frankreich, Italien und Belgien die mit

dem Wortlaut des Artikel 1 kaum vereinbare formelle Erklärung ab, dass noch vor der ersten Erweiterung die Frage der weiteren Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen neuerlich behandelt werden sollte.

Von Amsterdam bis Köln

Warum war es so schwierig, für diese Kernfragen der institutionellen Reform Lösungen zu finden? Ein Grund lag in der Polarisierung zwischen den großen und den kleineren Mitgliedstaaten, die in der normalen EU-Politik so gut wie nie vorkommt. Das überproportionale Gewicht der kleineren Mitgliedstaaten in den Institutionen der Union ist für diese eine unverzichtbares Wesensmerkmal des Integrationsprozesses. Auch wenn die Forderungen der Großen dieses Prinzip nur modifiziert nicht aber gänzlich beseitigt hätten, wecken sie doch die latent immer vorhandenen Befürchtungen über das Entstehen eines „Direktoriums" der großen Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, dass 1996/97 nur wenig Entscheidungsdruck in dieser Frage bestand. Die Union macht Reformen selten auf Vorrat. Vielmehr trifft sie schwierige Beschlüsse in der Regel zum spätestmöglichen Zeitpunkt. Da der Anlass für die Änderung der Stimmgewichte, die Erweiterung, zum Zeitpunkt des Amsterdamer Gipfels noch in beträchtlicher Ferne lag, waren weder die großen noch die kleineren Mitgliedstaaten bereit, die für eine Einigung erforderlichen Abstriche von ihren Positionen zu machen.

Im Dezember 1997 entschied der Europäische Rat in Luxemburg über die Prozeduren des Erweiterungsprozesses. 11 Kandidaten wurden in einen umfassenden Prozess einbezogen, der stufenweise und entsprechend dem Fortschritt der einzelnen Beitrittsbewerber fortgeführt werden sollte. Beitrittsverhandlungen sollten zunächst mit Ungarn, Slowenien, der Tschechischen Republik, Polen, Estland und Zypern aufgenommen werden. An der Überprüfung des Rechtsbestands der Union („Acquis Screening") – der ersten Phase in der konkreten Vorbereitung der Verhandlungen – würden jedoch auch die anderen Länder, also Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowakei, teilnehmen. Diese Entscheidung stand in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Amsterdamer Protokoll über die Institutionen. Zwar bedeutet die Verhandlungsaufnahme mit sechs Kandidaten noch nicht, dass diese Verhandlungen auch gleichzeitig abgeschlossen werden würden. Die Möglichkeit, dass die in Artikel 2 des Protokolls festgelegte Schwelle von 20 Mitgliedstaaten bereits mit der ersten Beitrittsgruppe überschritten werden könnte, erlangte jedoch einige Plausibilität.

Vorerst bestand jedoch wenig Bereitschaft, sich wieder dem dornigen Kapitel der Institutionenreform zuzuwenden. Man wollte vermeiden, dass der Ratifizierungsprozess des Amsterdamer Vertrages durch einen neuerlichen Streit über die Institutionen gestört werden könnte. Auch war man sich einig, dass im Rahmen der internen Vorbereitungen der Union für die Erweiterung die Agenda 2000, also die Reform der Agrar- und Strukturpolitik und die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2000–2006 Vorrang haben sollte. Erst nach der Einigung über die Agenda 2000 im März 1999 und nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 waren die Voraussetzungen gegeben, um die nächste Phase der institutionellen Reform in Angriff zu nehmen, wobei sich allerdings bald herausstellte, dass die Thematik nichts von ihrer Schwierigkeit eingebüßt hatte.

In den Diskussionen der Außenminister über diese Frage bildeten sich rasch zwei Denkschulen heraus. Ein Teil der Mitgliedstaaten, darunter Dänemark, Spanien, Großbritannien,

Deutschland, Frankreich wollte die Verhandlungen auf die „left-overs" von Amsterdam im Sinne des Artikel 1 des Protokolls eingrenzen (Kommissionszusammensetzung, Stimmgewichtung), wobei bei den meisten von ihnen auch Bereitschaft bestand, die Frage der Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen erneut zu behandeln. Sie argumentierten, dass ein breiterer Ansatz die Tagesordnung der Regierungskonferenz überladen und damit zu einer Verzögerung der Erweiterung führen würde. Eine andere Gruppe, darunter Österreich, Belgien, Niederlande, Italien, Griechenland, sprach sich dagegen für eine umfassende Prüfung der EU-Organe auf der Grundlage von Artikel 2 des Protokolls aus. Aus ihrer Sicht war der Stufenplan von Amsterdam aufgrund der großen und sich voraussichtlich Ende 1999 noch erhöhenden Zahl von Teilnehmern an Beitrittsverhandlungen überholt. Statt der selektiven Themenstellung des Artikel 1 wäre eine grundlegende Überprüfung der Unionsstrukturen erforderlich, um die Handlungsfähigkeit einer wesentlich erweiterten Union zu gewährleisten.

Das schließlich vom Europäischen Rat von Köln am 3. Juni 1999 vereinbarte Mandat stellte einen typischen EU-Kompromiss dar. Explizit genannt werden nur die Amsterdamer Themen:

- „Größe und Zusammensetzung der europäischen Kommission,
- Stimmenwägung im Rat (Neuwägung, Einführung einer doppelten Mehrheit, Schwelle für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit),
- Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat."

Ein zusätzlicher Satz öffnet das Mandat jedoch für weitere Themen: „Ferner können weitere notwendige Vertragsänderungen, soweit sie sich in bezug auf die europäischen Organe im Zusammenhang mit den vorgenannten Fragestellungen und im Zuge der Umsetzung des Vertrags von Amsterdam ergeben, behandelt werden."

Der Europäische Rat legte ferner auch das weitere Vorgehen in bezug auf die Institutionenreform fest. Da der Wunsch Chiracs und Schröders auf Einsetzung einer kleinen Gruppe von „Weisen" zur Vorbereitung der Regierungskonferenz auf breiten Widerstand gestoßen war, wurde die Vorbereitung im zweiten Halbjahr 1999 einfach in die Verantwortung der finnischen Präsidentschaft übertragen. Die eigentliche Konferenz soll Anfang 2000 eingeleitet und vor Jahresende 2000 abgeschlossen werden.

Verhandlungsperspektiven

So ambitioniert der Europäische Rat von Köln in anderen Bereichen war – so wurde etwa auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik eine neue „Großbaustelle" eröffnet – bei den Beschlüssen zur Institutionenreform sticht vor allem die Ambitionslosigkeit ins Auge. Trotz des „Schlupfloches" für weitere Themen hat sich insgesamt ein restriktiver Ansatz durchgesetzt. Dabei war die Sorge vor einer Verzögerung der Erweiterung für manche Staaten sicher ein wichtiger Faktor. Ebenso relevant war jedoch auch die Furcht vor einer neuerlichen kontroversen Vertiefungsdebatte. Vor allem in Großbritannien, Dänemark und Schweden, wo in den nächsten Jahren die Entscheidung über die Teilnahme am EURO ansteht, wollte man das europapolitische Klima nicht zusätzlichen Belastungen aussetzen.

Angesichts der engen Umschreibung des Themenbereichs ist der in Köln vorgegebene Zeitplan durchaus realistisch. Im Grunde genommen werden sich die Verhandlungen auf die Frage zuspitzen, wie ein Kompromiss zwischen den großen und den kleineren Ländern bei der Zusammensetzung der Kommission und der Stimmenwägung erzielt werden kann. Dabei wird die große Mehrheit der Mitgliedstaaten weiterhin am Nominierungsrecht jedes EU-Landes für ein Mitglied der Kommission festhalten. Zwar sind sich die meisten „EU-Insider" einig, dass die Kommission gemessen an ihren Kompetenzen schon heute relativ überdimensioniert ist, und dass es im Zuge der Erweiterung immer schwieriger werden wird, für über 30 Kommissare vollwertige Aufgabenbereiche zu finden. Eine übernational zusammengesetzte Kommission der 10–12 „besten Köpfe" wäre – von einem föderalistischen Gesichtspunkt aus betrachtet – die sinnvollste Option, die aber im gegenwärtigen Stadium des Integrationsprozesses unrealistisch erscheint. Angesichts des Initiativmonopols der Kommission in der EU-Gesetzgebung und ihrer Schlüsselrolle in der Vollziehung des EU-Rechts ist es für die meisten Mitgliedstaaten unvorstellbar, nicht durch Sitz und Stimme eines ihrer Staatsangehörigen in diesem Gremium vertreten zu sein.

In dieser Situation dürfte die Lösung (im Sinne des Amsterdamer Protokolls) im Verzicht der Großen auf ihren zweiten Kommissar liegen, wobei sich neuerlich die Frage der Kompensation durch die Veränderung der Stimmgewichte stellen wird. So heikel diese Frage auch ist, sie scheint grundsätzlich lösbar. Viele kleinere Mitgliedstaaten akzeptieren das Argument, dass die Verringerung des Einflusses der großen Länder in der Kommission auf Ebene des Rates ausgeglichen werden kann. Allerdings darf dadurch keine gravierende Veränderung im Kräfteverhältnis bewirkt werden. Die Sorgen der kleineren Länder über Tendenzen zur Entstehung eines „Direktoriums" der Großen haben in letzter Zeit, insbesondere aufgrund von Entwicklungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eher zugenommen. Sie werden daher mit Sicherheit keine Lösung akzeptieren, die die überproportionale Stärke der kleineren Länder grundsätzlich in Frage stellt. Auch sollte eine faire und dauerhafte Formel gefunden werden, die nicht bei jeder Erweiterung neu verhandelt werden muss.

Schwierig dürften sich dagegen die Verhandlungen über die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen gestalten. Unter den heute noch einstimmig zu entscheidenden Fragen befinden sich überwiegend Politikbereiche von hoher politischer Sensibilität, unter anderem Steuer- und Regionalpolitik, Eigenmittelfragen, Außen- und Sicherheitspolitik und innere Sicherheit. Dazu kommen die personelle Besetzung von Schlüsselfunktionen (beispielsweise Kommission und Gerichtshof) sowie Verfassungsfragen wie Vertragsänderungen und Beitritte neuer Mitgliedstaaten. Die Verhandlungen über dieses Thema in der vergangenen Regierungskonferenz verliefen frustrierend und weitgehend unproduktiv. Bisher gibt es kaum Anzeichen dafür, dass sich die Positionen der Mitgliedstaaten in den vergangenen drei Jahren wesentlich geändert hätten. Trotz des gelungenen Einstiegs in den Euro und des bedeutenden Impulses, der von der Kosovo-Krise auf die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausgeht, dürfte das gegenwärtige politische Großklima in Europa entscheidende Vertiefungsschritte kaum begünstigen. Da unter den im Kölner Mandat genannten Themen die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen aber mit Sicherheit die Frage ist, die für die Funktionsfähigkeit einer erweiterten Union die größte reelle Bedeutung besitzt, wird auch diese Institutionenreform ohne signifikante Fortschritte in dieser Frage nicht als Erfolg gewertet werden können. Es ist daher die wichtigste Herausforderung für das Management des Verhandlungsprozesses in den kommenden Monaten,

einen Ansatz zu entwickeln, der eine neuerliche destruktive Kumulation von Ausnahmewünschen der Partner vermeidet und statt dessen eine konstruktive Dynamik erzeugt.

Noch nicht abzusehen ist, welche sonstigen institutionellen Themen in die Verhandlungen einbezogen werden dürften. Im Lichte der jüngsten Krise, insbesondere des Falls Cresson, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Diskussion der individuellen Verantwortung der Mitglieder der Europäischen Kommission kommen. Das Europäische Parlament könnte sich für die Schaffung eines Misstrauensvotums gegen einzelne Mitglieder (zusätzlich zum kollektiven Misstrauensvotum des Artikels 201 EGV) aussprechen. Diesem Gedanken stehen aber eine Reihe von Mitgliedstaaten skeptisch gegenüber. Die Schaffung einer „Ministerverantwortung" würde das Kollegialitätsprinzip – also den Grundsatz, dass das Kollegium die Politik gemeinsam gestaltet und verantwortet – wesentlich einschränken. Wenn Kommissare für ihren Bereich individuell zur Rechenschaft gezogen werden können, dürfte ihre Bereitschaft zu unpopulären Entscheidungen und ihr Widerstand gegen mächtige Lobbies tendenziell abnehmen. Darüber hinaus wird ein Kommissar, der dem Parlament für seine Amtsführung direkt verantwortlich ist, nur mehr beschränkt bereit sein, sich der Autorität des Präsidenten unterzuordnen. Dies läuft aber der im Amsterdamer Vertrag verankerten Stärkung des Kommissionspräsidenten entgegen. Schwerwiegend wären auch die Auswirkungen eines solchen Schritts auf die Machtbalance zwischen Rat und Parlament. Die Einführung eines individuellen Misstrauensvotums würde das Parlament in Versuchung führen, der Kommission inhaltliche Vorgaben zu machen und mit dem Misstrauensvotum gegen nicht willfährige Kommissare vorzugehen. Der luxemburgische Premierminister Juncker meinte vor kurzem, 30 Jahre hätte die Gefahr bestanden, dass die Kommission zum Sekretariat des Rats degeneriert, nun drohe sie zum Sekretariat des Parlaments zu werden.

Es ist daher wahrscheinlicher, dass man statt dessen dem Kommissionspräsidenten die Möglichkeit einräumen wird, ein Mitglied bei gravierenden Verfehlungen zu entlassen. Diese Lösung wäre auch die konsequente vertragliche Umsetzung der von Präsident Romano Prodi bereits eingeleiteten Praxis, von seinen Kollegen bei ihrer Ernennung das Versprechen einzufordern, auf Wunsch des Präsidenten zurückzutreten.

Minimalprogramm oder umfassende Reform?

Würde die soeben skizzierte Institutionenreform die Union ohne weiteres in die Lage versetzen, die Anforderungen einer Erweiterung um sechs, acht oder zehn neue Mitgliedstaaten zu bewältigen? Dies ist wohl zu bezweifeln. Die durch die bevorstehende Erweiterung zwangsläufig bewirkte Zunahme an Komplexität und Heterogenität wird schwerwiegende Auswirkungen auf die Effizienz und Funktionsfähigkeit der Institutionen haben. Um damit fertig zu werden, braucht die Union einen wesentlich weiterreichenden Reformansatz.

Zu diesem Schluss ist im übrigen auch der neue Kommissionspräsident gelangt. Nachdem er mehrfach Zweifel geäußert hatte, dass ein Verhandlungsprozess auf der Grundlage der Kölner Beschlüsse den Herausforderungen der Erweiterung entsprechen würde, setzte Romano Prodi eine aus dem ehemaligen belgischen Premierminister Jean-Luc Dehaene, dem ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker und dem früheren britischen Minister Lord David Simon bestehende Gruppe ein, die den tatsächlichen institutionellen Reformbedarf prüfen sollte. Die Schlussfolgerungen dieser Gruppe sollen im

Oktober 1999 vorliegen. Das Engagement Romano Prodis für die Öffnung des Kölner Mandats findet auch die volle Unterstützung des Europäischen Parlaments. Es bleibt abzuwarten, ob nun auch die Mitgliedstaaten ihre bisherige Position überdenken werden.

In diesem Zusammenhang sollte nicht übersehen werden, dass wichtige Reformen der Arbeitsweise der EU-Institutionen auch ohne Vertragsänderungen durchgeführt werden können. Derzeit laufen im Rat Verhandlungen über derartige Verbesserungen, wobei die Vorschläge von der verstärkten Verwendung von Videokonferenzen über die Beschleunigung der Legislativverfahren bis zu neuen Koordinationsmechanismen reichen. Konkrete Ergebnisse sollen bis zum Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 vorliegen. Nicht weniger wichtig ist die Neuordnung der Kommissionsdienststellen, die Reform der Personalpolitik und der finanziellen Kontrolle, die sich die neue Kommission bis Anfang 2000 vorgenommen hat.

Falls das eingeschränkte Kölner Mandat für die Institutionenreform unverändert bleibt, würde sich der Druck, das Potential solcher außervertraglichen Reformen in vollem Umfang zu nutzen, noch erhöhen. Allerdings geht es auch hier teilweise um einen heiklen Interessenausgleich zwischen den Institutionen und unter den Mitgliedstaaten. Die allerwichtigste Herausforderung besteht dabei darin, die EU-Arbeit auf prioritäre Aufgaben zu fokussieren, die tatsächlich auf europäischer Ebene bewältigt werden müssen. Dies läuft dem jahrzehntelangen Trend entgegen, der Union immer neue Projekte aufzubürden, oft ohne gleichzeitig ausreichende Ressourcen für ihre Bewältigung zur Verfügung zu stellen.[6] Wenn die Erweiterung ermöglicht werden soll, auch wenn die „Vertiefung" nicht gleichzeitig im erforderlichen Maß vorangetrieben werden kann, dann muss zumindest die permanente „Verbreiterung" der EU-Aktivitäten durch immer neue Programme mit oft zweitrangiger Bedeutung gestoppt werden. Nur durch strikte Aufgabenkritik, Konzentration und Fokussierung lässt sich die für die Bewältigung der tatsächlichen Herausforderung der Erweiterung erforderliche Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.

Interessant ist schließlich, dass sich im Hintergrund der Vorbereitungen über die bevorstehende Regierungskonferenz bereits eine neue weiterreichende Reformdebatte anbahnt. So begann in Deutschland, initiiert von so unterschiedlichen Persönlichkeiten wie Außenminister Joschka Fischer und den CDU-Politikern Wolfgang Schäuble und Karl Lamers, eine Diskussion über ein europäisches Verfassungsdokument, in dem die grundsätzlichen Aufgaben und Zielsetzungen der Union, die wichtigsten Regelungen der Kompetenzen und Institutionen sowie ein Katalog der Menschenrechte in verständlicher Form festgelegt werden soll. Diese Wiederbelebung eines traditionellen Anliegens europäischer Föderalisten ist inzwischen auch in anderen Ländern und vor allem im europäischen Parlament auf Resonanz gestoßen. Der Beschluss des Europäischen Rats im Juni 1999, die Ausarbeitung einer EU-Menschenrechtscharta in Angriff zu nehmen, könnte als ein erster Schritt in diese Richtung verstanden werden. Die Charta, die bis Dezember 2000 vorliegen soll, soll zwar zunächst politischen Charakter haben. Es soll jedoch auch geprüft werden, ob und – wenn ja – wie dieser Menschenrechtskatalog in die Verträge aufgenommen werden könnte.

Die Schwierigkeiten der Schaffung einer EU-Verfassung können kaum überschätzt werden. Wie wäre ein solches Dokuments in das EU-Rechtssystem einzuordnen? Wie könnte man angesichts der tiefen bestehenden Gegensätze zu einem gemeinsamen Verständnis über die Finalität der Union gelangen. Wie kann verhindert werden, dass ein starres Verfassungskor-

sett die Entwicklungsfähigkeit des Integrationsprozesses einschnürt? Schon die Redaktion eines gemeinsamen EU-Menschenrechtskataloges wird aufgrund der unterschiedlichen Rechtstraditionen und des breiten ideologischen Spektrums zwischen den Mitgliedstaaten große Probleme aufwerfen. Obwohl das Verfassungsprojekt aus all diesen Gründen wohl nur längerfristig umgesetzt werden kann, ist dennoch faszinierend, dass zu einem Zeitpunkt, zu dem die Regierungen der europäischen Öffentlichkeit nur einen minimalistischen Reformansatz zumuten wollen, sich in derselben Öffentlichkeit bereits eine viel weiterreichende Diskussion über die konstitutionelle Zukunft der Union anbahnt. Vielleicht haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Köln die Dynamik der europäischen Entwicklung unterschätzt. Vielleicht ergibt sich die Chance, den vorgegebenen engen Rahmen zu sprengen und einen Reformprozess einzuleiten, der den tatsächlichen Herausforderungen einer erweiterten Union besser gerecht wird.

Anmerkungen

1. Dieser Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.
2. Martin Westlake, The process of constitutional change, in: Ders. (Hrsg.), The European Union beyond Amsterdam, London 1998.
3. Für eine eingehende Darstellung der institutionellen Fragen der Regierungskonferenz siehe B. Mc Donagh, Original Sin in a Brave New World, (Institute of European Affairs), Dublin 1998 und Franklin Dehousse, Amsterdam: The Making of a Treaty, London 1999.
4. Fundamentalen Widerstand leistete lange Zeit nur die konservative britische Regierung.
5. Da eine Reihe von Artikeln gestrichen wurden, andere aber neu hinzukamen, weist der Amsterdamer Vertrag nunmehr in der ersten Säule insgesamt 72 Artikel auf, die einstimmige Entscheidungen vorsehen.
6. Dies war auch einer der schwerwiegendsten grundsätzlichen Kritikpunkte im Bericht des Weisenrates vom März 1999, der schließlich zum Rücktritt der Kommission geführt hat.

Hat die Europäische Union Bestand? Zur Fragwürdigkeit zweier Dogmen der Integrationspolitik

Klaus Pöhle

Die europäische Integration ist in die Jahre gekommen[1] und doch wird die Europäische Union von den Eltern noch immer an sehr kurzer Leine geführt. Vermutlich flößt eine lebenslustige, immer junge Europa auf dem Stier den Machos eher Angst als Wohlgefallen ein! Jedenfalls gefährden gegenwärtig keine äußeren Feinde den Bestand der Europäischen Union. Eine ernsthafte Bedrohung von außen würde sie vermutlich eher zusammenschweißen und die Bestandsfrage obsolet machen. Ernster zu nehmen sind Fehlverhalten innerhalb der Union und deren innere Widersprüche, wie sie in zwei bisher als unerschütterlich geltenden Prämissen für die europäische Integration zum Ausdruck kommen: Erstens: Es gibt keine Alternative zur europäischen Integration und zweitens: „Die Union wird auch künftig nie **ohne** und immer **durch** die Mitgliedstaaten handeln."[2]

Beide Prämissen sind zugleich Glaubenssätze. Die erste wird zweifelnden Bürgern von den Politikern entgegengehalten, aber selten begründet. Die zweite gibt ziemlich korrekt die tatsächliche Praxis wieder, ohne dass die Mitgliedstaaten deshalb volle Verantwortung für Brüsseler Entscheidungen übernehmen würden. Es ist für sie bequemer, die angeblich anonyme Brüsseler Bürokratie als Adressaten für Beschwerden zu wissen. Während der erste Satz impliziert, dass unsere Nationalstaaten auf sich gestellt in der heutigen Welt nicht mehr bestehen können, erklärt der zweite eben diese Nationalstaaten für Existenz und Wirken der Europäischen Union für unverzichtbar. Dass beide einander bedingen, kann leicht akzeptiert werden. Würden beide mit gleicher Entschiedenheit gemeinsam beschlossene Ziele anstreben, wäre die Frage nach dem Bestand der Europäischen Union überflüssig. Statt Gleichrangigkeit ist jedoch Unter- und Überordnung der Prämissen zu konstatieren. Während ein gesundes Spannungsverhältnis fruchtbar wäre, dürfte die schlichte Dominanz der zweiten Prämisse die Entwicklung der Union ständig hemmen und ihre Existenz ernsthaft gefährden.

Keine Alternative?

Bei nationalem Widerspruch gegen EU-Entscheidungen schildern die Regierungen die Europäische Union in rosigen Farben: Dauerhafter Frieden und Zusammenarbeit zwischen jetzt 15 demnächst vermutlich 27 Staaten Europas. Grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit für Menschen, Arbeitskräfte, Güter und Kapitalien sorge für wachsenden Wohlstand und Angleichung der Lebensstandards. Als erstrangiger Wirtschaftsblock nehme die Union einen herausragenden Platz als Mitspieler in der globalisierten Welt ein und sei wirtschaftlichen Großmächten wie den USA und Japan ebenbürtig, gegenüber Wirtschaftsblöcken wie ASEAN, MERCOSUR sogar dominierend. Nur: diese Erfolgsliste fördert Sorglosigkeit statt Wachsamkeit gegen mögliche Gefahren für den Bestand der Europäischen Union. Zugleich reagiert die Politik immer unsicherer auf alarmierende Ergebnisse nationaler Referenden und stetigen Rückgang der Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament, in dem sie immer stärker auf „nationale" Wünsche Rücksicht nehmen will, denn die Zahl derjenigen Bürger wächst, die ihren Nationalstaat durch Überfremdung, „Knebelung" durch EU-Recht und andere Beschränkungen des nationalen Handlungsspielraumes gefährdet sehen.[3]

Auch bewies der Kosovo-Konflikt vielen EU-Bürgern, wie schnell ihre friedlichen und überwiegend kleinen Staaten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in militärische Auseinandersetzungen mit langwährenden Verpflichtungen (Schutztruppen, finanzielle Hilfe für Wiederaufbau) verwickelt werden können. Insbesondere in neutralen Staaten (beispielsweise Irland, Schweden, Finnland und Österreich) könnten Tendenzen an Gewicht gewinnen, sich nicht mit der Einbindung der WEU[4] in die Europäische Union und dem Ausbau der GASP künftig noch stärker in militärische Konflikte hineinziehen zu lassen. Andererseits werden frühere Großmächte und Noch-Atommächte wie Großbritannien und Frankreich zur Europäischen Union halten, solange sie für sich dort eine Chance zur zumindest indirekten Führung erwarten. Wirtschaftlich werden sie sich ebenso wie Deutschland und Italien ohnehin stark genug glauben, sich gegebenenfalls allein auf den Weltmärkten behaupten zu können und vielen ihrer Bürger dürfte dies als Alternative einzureden sein. In einigen Mitgliedstaaten (Dänemark, Frankreich, Großbritannien) erhalten EU-Gegner bereits 15 bis 35 Prozent der Stimmen und bisher zersplittert auftretende rechtsradikale Parteien könnten sich über die nationalen Grenzen hinweg zu punktuellen Aktionen gegen die Union zusammenschließen.[5]

Die zunehmende Zahl ärmerer EU-Mitgliedstaaten erhofft sich dagegen eine ungeschmälerte Fortsetzung der bisherigen Struktur- und Kohäsionspolitik der EG/EU, um ihren Lebensstandard anzuheben. Würde die Strukturförderung innerhalb der Europäischen Union gesenkt, weil zum Beispiel dem südost-europäischen Stabilitätsprogramm[6] und dem kostspieligen Aufbau einer schlagkräftigen europäischen militärischen Interventionstruppe Priorität zukommen, könnte die bisher positive Einstellung zur Union ins Gegenteil umschlagen. Den Agenda 2000-Beschlüssen konnten die wahrlich bedürftigen zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten entnehmen, dass für die Altmitglieder bis 2006 noch 690 Milliarden Euro ausgegeben werden sollen, aber nur 72 Milliarden für sie.[7] Vielen ihrer Bürger kommt der Beitritt zur Europäischen Union ohnehin zu früh: sie konnten wegen wirtschaftlicher Not die Unabhängigkeit nach 40 Jahren Sowjetblock noch nicht genießen, schon soll der größte Teil ihrer Souveränitätsrechte bei einem neuen Verbund abgeben werden. Die Verpflichtung, den umfangreichen Acquis Communautaire[8] in ihre eigene Rechtsordnung zu übernehmen und gerade erst geschaffenes Recht wieder zu beseitigen, kommt der Auferlegung eines Protektorats nahe, auch wenn am Anfang der eigene Beitrittsantrag gestanden hat. Es bleibt abzuwarten, ob nicht im Volk eines der Beitrittskandidaten die Alternative Überhand gewinnt, selbständig zu bleiben oder nur der NATO beizutreten.

Austritt aus der Union

Es wäre zu einfach, die Bestandsfrage mit Hinweis auf die vielen Beitrittswünsche abtun zu wollen. Norwegens Wähler haben zweimal (1972 und 1993) in Referenden den mühselig ausgehandelten EU-Beitritt verweigert. Nachdem eine christdemokratische Regierung Maltas den Beitritt beantragte, hat die nachfolgende Labour-Regierung den Antrag storniert und eine erneute christdemokratische Regierung ihn im Herbst 1998 erneuert. Ist ein Staat einmal in die Union aufgenommen, gibt es gleichwohl keine Gewissheit, dass nicht bei einem erneuten Regierungswechsel der Austritt verlangt wird. Dieser Präzedenzfall würde die Stabilität der Europäischen Union keinesfalls stärken. Noch hat kein Mitgliedstaat diesen Weg beschritten, aber Grönland hat die Union wieder verlassen, nachdem es als Teil

Dänemarks 1973 beigetreten war. Die EU-Verträge verlieren über den Austritt eines Mitgliedstaates kein Wort und eine Diskussion über diese Alternative findet nicht statt, als ob sie weder rechtlich noch politisch möglich wäre. Ein Austritt aus der Europäischen Union muss aber nach dem zweiten Glaubenssatz möglich sein, schon um der viel beschworenen nationalen Souveränität Reverenz zu erweisen. Tony Blair hat übrigens ausdrücklich auf diese Alternative hingewiesen[9] und die Zustimmung von nationalen Parlamenten und Öffentlichkeit ist bei wichtigen Integrationsschritten – zuletzt bei der Währungsunion – immer mit einem deutlichen oder versteckten Hinweis darauf erreicht worden, dass notfalls die Souveränitätsbremse gezogen werden könnte.

Was nicht verboten ist, ist erlaubt, wenn auch nicht immer empfehlenswert. Die wirtschaftlichen Interessen müssen sorgfältig mit den politischen abgewogen werden, soweit nicht emotionalen Stimmungen im Staatsvolk Priorität eingeräumt wird, denn der Wunsch nach Rückgewinnung nationaler Selbstbestimmung gegenüber Brüsseler „Fremdbestimmung" kann übermächtig werden. Norwegen in peripherer Lage und mit reichhaltigem Erdöl- und Erdgaslager kann das Abseitsstehen längere Zeit gut vertragen. Die meisten Mitgliedstaaten würden sich schwer tun mit dem Ausscheiden. Wenn aber die überfällige Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik das moderne und reiche Agrarland Dänemark von einem Nettoempfänger in einen Nettozahler der Union verwandeln würde, könnte das ökonomische Interesse an einer Europäischen Union schwinden, zumal diese immer stärker außen- und sicherheitspolitisch aktiv werden will, während Dänemark politisch gern in Ruhe gelassen werden möchte und seit Jahren mit einer beachtlichen Anti-Europa-Bewegung zu kämpfen hat. 1998 bildeten Dänen an der Grenze zu Schleswig-Holstein sogar eine Menschenkette gegen Überfremdung. Um Niederlagen im Parlament oder in Referenden zu vermeiden, bremsen dänische Minderheitsregierungen immer wieder den Integrationsprozess ab oder bestehen auf Ausnahmeregelungen für ihr Land.[10] Bisher wäre ein Beschluss, die Europäische Union zu verlassen an den in jedem Land mächtigen Wirtschaftskräften gescheitert. Nachdem jedoch großer Binnenmarkt und einheitliche Währung (fast) vollendet sind und die Globalisierung zu weltweiten Wirtschaftsstrukturen führt, könnten die Wirtschaft und ihnen nahestehende Parteien das Interesse an einer Weiterentwicklung der Union jedenfalls dann verlieren, wenn sie Belastungen aufgrund sozialpolitischer oder ökologischer Fortschritte in der Europäischen Union zu gewärtigen haben. Das „Veto" von Bundeskanzler Schröder (23./24.6.99) gegen die politisch schon abgesprochene Altauto-Richtlinie ist auch im EU-Umweltrat als deutliches Warnzeichen für die Einflussnahme starker Industriebranchen gesehen worden. Zwar würde ein Integrationsstillstand den längerfristig angelegten europapolitischen Konzeptionen der meisten Mitgliedstaaten widersprechen, aber ein bequemes „opting out" mit anschließender Aufnahme in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) als zumindest vorübergehend akzeptable Lösung angesehen werden. Über Austrittsregularien, Fristen und eventuelle Entschädigungen sollte deshalb bald nachgedacht werden, denn die Verabschiedung aus der EU-Solidarität kann handelspolitische wie geopolitische Nachteile haben. So war der Beitritt Schwedens und Finnlands sicherlich durch Dänemarks Mitgliedschaft beeinflusst. Natürlich erfordert der Austritt aus einer Vertragsgemeinschaft einen neuen, ratifikationsbedürftigen Vertrag, dessen Inhalt nicht allein der scheidende Partner bestimmen kann.

Die erste Prämisse beginnt folglich, an Überzeugungskraft zu verlieren. Norwegen, Malta und die Schweiz sind Beispiele dafür, dass von großen Teilen ihrer Bevölkerung ein unabhängiges nationalstaatliches Dasein außerhalb der Europäischen Union für erstrebenswert

oder möglich gehalten wird. Sollte es zu Präzedenzfällen des erfolgreichen, das heißt mit kaum nennenswerten Nachteilen verbundenen Wiederaustritts aus der Union kommen, würde deren Attraktivität und ohnehin fragile Stabilität deutlich geschwächt.

Unverzichtbare Mitgliedstaaten?

Beim zweiten Glaubenssatz stellen sich Fragen nach Dauer und Umfang der Mitwirkung der Mitgliedstaaten und darauf beruhenden nachteiligen Wirkungen. Zweifel sind angebracht, ob das absolute Primat der Mitgliedstaaten für Entwicklung wie Bestand der Europäischen Union förderlich ist. Für die zweite Prämisse sprechen vorerst eine Reihe eindeutiger Fakten. So wie sich die Bundesrepublik Deutschland aus den deutschen Ländern entwickelt hat, sind und bleiben die Mitgliedstaaten Träger der Europäischen Union, ohne jedoch den Geburtshelferstatus in das Erwachsenenalter der jetzigen Union hinein verlängern zu müssen. Der Umfang ihrer Mitwirkung muss deshalb immer wieder auf seine Berechtigung und Zweckmäßigkeit überprüft werden. So sollte der Volksvertretung Europäisches Parlament vom Rat dadurch Reverenz erwiesen werden, dass es das Parlament direkt betreffende Entscheidungen wie seinen Sitz, die Zahl und den Status der Abgeordneten und Vereinheitlichungen des Wahlverfahrens – etwa im Rahmen einer großen institutionellen Reform – selbst beschließen lässt. Zwar bedurfte es der Initiative der Mitgliedstaaten, um nach dem Völkerrecht neue Gebilde wie 1952 die EGKS und 1958 die EWG und EAG als Vorläufer und Bausteine der jetzigen Europäischen Union hervorzubringen. Die Regierungen handelten die Gründungsverträge aus und die nationalen Parlamente ratifizierten sie. Dieses völkerrechtliche Verfahren wird bei den Verträgen zur Weiterentwicklung der Union und zum Beitritt neuer Mitglieder beizubehalten sein. Aber Völkerrechtliche Vereinbarungen mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen sollten nur dann gemischte Abkommen werden, wenn unabdingbare sachliche Notwendigkeiten für die Beteiligung der Mitgliedstaaten sprechen. Wenn immer möglich, sollte die Europäische Union in die Selbstständigkeit entlassen werden, das heißt Vertragsabschluß durch den Rat und Ratifikation durch das Europäische Parlament, aber ohne Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten.

Wie bisher bleiben die Mitgliedstaaten für die Ausführung des EU-Rechts im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung zuständig, so dass die deutschen Bundesländer sowohl Bundesrecht wie EU-Recht umzusetzen haben. Nur in wenigen Bereichen (etwa Zollunion, Wettbewerb, Beihilfen, Agrar- und Strukturfondsprogramme) verfügt die Europäische Kommission über eigene Entscheidungsbefugnisse. Richtig bleibt, dass der Zuständigkeitsbereich der Union inhaltlich nach wie vor begrenzt ist. Es gilt das Enumerationsprinzip und nicht die theoretische Generalzuständigkeit von Nationalstaaten, obwohl diese durch Zugehörigkeit zu internationalen Organisationen und vielfältige bilaterale und multilaterale Abkommen deutlich eingeschränkt ist. Immerhin hat die europäische Integration in der Ausdehnung ihrer Zuständigkeiten seit 1952 einen weiten Weg zurücklegt, die seit dem Vertrag von Maastricht bildlich in den drei Säulen (Europäische Gemeinschaft (EG), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden (ZPJB)) zusammengefasst werden. Dennoch bietet die Europäische Union ein außerordentlich ungleichgewichtiges Bild: während zum Beispiel mit der Abgabe der Währungshoheit an die Europäische Zentralbank gegenwärtig elf der fünfzehn EU-Staaten einen deutlichen Schritt auf einen Zentralstaat hin unternommen haben, ist die Handlungsfähigkeit der Union in den zwischenstaatlichen Bereichen der GASP[11] und der ZPJB noch außerordentlich unterentwickelt. Somit werden fortgeschrittene gemeinschaftsrechtlich/föderalistische Strukturen von zwischenstaatlichen Entscheidungsverfahren überlagert und behindert, die sich geschichtlich selten als dauerhaft erwiesen haben. Da die Regierungen ihre Macht nicht aufgeben wollen, verteidigen sie energisch die zweite Prämisse und finden dabei die Unterstützung ihrer Bürger, denen der Nationalstaat wichtiger ist als die Europäische Union. Die zweite Prämisse kollidiert damit immer stärker mit den Maßstäben, welche an die Europäische Union anzulegen sind, wenn sie Erfolg und Bestand haben will, nämlich insbesondere Handlungsfähigkeit und Demokratie.

Handlungsfähigkeit

Normsetzung durch den Rat ist noch immer ein langwieriger und ungewisser Prozess. Mit der Gemeinsamen Verkehrspolitik wurde ernsthaft erst zwanzig Jahre nach der Vollendung der Gemeinsamen Agrarpolitik und erst nach einer erfolgreichen Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments gegen den Rat begonnen. Die Rechtsform einer europäischen Aktiengesellschaft als Einstieg in ein europäisches Recht der Handelsgesellschaften wird seit 32 Jahren ohne Ergebnis diskutiert. Sie könnte dem erfolgreichen Airbus-Unternehmen endlich einen sicheren juristischen Rahmen frei von nationalen Eifersüchteleien geben. Um endlich den bereits in den Gründungsverträgen vorgesehenen Binnenmarkt zu schaffen, setzten sich die Mitgliedstaaten selbst unter Termindruck (1.1.1993). Aber im Jahr 2000 gibt es noch immer Lücken. Immer wieder hat die Kommission Vorschläge für Rechtsakte vom Ratstisch zurückgezogen, weil sie dort seit Jahren unerledigt lagen. Kein Wunder, dass sich die Verantwortung immer stärker vom Rat zum Europäischen Rat verlagerte, ohne deshalb die Entscheidungsfähigkeit der Union zu steigern.

Der Rücktritt der Kommission am 15. März dieses Jahres traf Rat und Europäischen Rat, während das Europäische Parlament ihn als eigenen Erfolg verbuchen konnte. Das sofort einsetzende Krisenmanagement der deutschen Ratspräsidentschaft bemühte sich nach Kräften, den EU-Bürgern nicht den Kaiser ohne Kleider vorzuführen, das heißt die Abhängigkeit von Rat und Europäischem Rat von Vorarbeiten der Kommission und ihrer Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung, denn jede Präsidentschaft will einen Erfolg vorweisen können: Österreich (zweites Halbjahr 1998) lediglich das Transitabkommen mit der Schweiz; Deutschland (erstes Halbjahr 1999) den gewichtigeren Beschluss über die Agenda 2000, der allerdings die Union kaum auf die umfangreiche Osterweiterung vorbereitet. Als Leit- und Führungsorgan der Union will der Europäische Rat Impulse und Leitlinien den Räten der Fachminister vorgeben, die sie in konkrete EG-Politik umsetzen sollen. Als Pompidou und Brandt im Dezember 1969 der Europäischen Gemeinschaft mit dem ersten Gipfel nach Erreichen von Zollunion und Gemeinsamem Agrarmarkt neue Ziele setzten, wollten die Staats- und Regierungschefs als Rat der Götter im Olymp und damit außerhalb der geltenden Verträge und nur selten tagen. Aber es ist anders gekommen. In der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 ist der Europäische Rat viermal zu Sitzungen zusammengetreten[12] und damit sogar häufiger als so mancher Fachministerrat. Als er in Berlin (24.–25. März 1999) den vom Agrarrat in mühseligen Sitzungen gefundenen Kompromiss zum Agrarteil der Agenda 2000 wieder aufbröselte, feilschte er wie die Agrarminister in einer Nachtsitzung um Preise, Quoten und Direktzahlungen.[13] Die Entscheidungsfähigkeit hat sich also auch durch größere Aktivität des Europäischen Rates nicht verbessert.

Die oft unschlüssige und verspätete Reaktion des Rates verärgert die betroffenen Personen- und Wirtschaftskreise und schafft kein Vertrauen bei den Unionsbürgern. Allerdings identifizieren diese bisher noch nicht den Widerspruch zwischen „nationalen" und „europäischen" Interessen als Ursache. Immer wieder blockieren einzelne Staaten die Annahme neuer, auch von den Regierungen für notwendig erkannter Regelungen, weil partikulare Interessen eines Wirtschaftszweigs als wichtiges nationales Interesse postuliert werden. So scheiterte im Juni 1999 das gemeinsame Interesse, Schrottautos zu recyceln oder zu entsorgen, am Widerstand Deutschlands, das unter dem Druck der deutschen Autoindustrie steht. Ist ein Kompromiss in Form von Ausnahmen oder Übergangsfristen nicht möglich, wird versucht, ein Paket mit vielfältigem Inhalt zu schnüren, um eine Kompensation für den Blockierer zu erhalten. Auch andere Regierungen schieben dann nationale Interessen in den Vordergrund. Bei der Reform der Strukturfonds im Rahmen der Agenda 2000 im Europäischen Rat in Berlin fielen entweder alle Hemmungen oder alle folgten der Devise: noch schnell zugreifen, ehe die Osterweiterung kommt.[14] Kein Parlament oder Bürger hat Anspruch zu erfahren, warum zum Beispiel von den dabei verteilten 4.740 Millionen Euro ausgerechnet die reichen Niederlande allein 1.050 Millionen Euro erhalten haben.

Besonders sensibel ist die Wahrnehmung nationaler Interessen in den beiden zwischenstaatlichen Bereichen der Europäischen Union: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI). Insbesondere scheint die GASP ein Feld zu sein, auf dem alte Freundschaften wie Feindschaften zu dritten Staaten gepflegt werden, sich sogar historische Animositäten bis zur Lächerlichkeit austoben können und jegliche Kritik als Angriff auf die nationale Ehre zurückgewiesen wird. So muss sich Griechenland anrechnen lassen, die diplomatische Anerkennung Mazedoniens durch die Europäische Union etwa zwei Jahre lang hinausgezögert zu haben.[15] Als nach peinlich langem Tauziehen ein positiver Beschluss der EU-Außenminister der jugoslawischen Fluggesellschaft JAT die Start- und Landerechte für die Union entzog, setzten ihn zwei Staaten (Großbritannien und Griechenland) nicht oder erst mit Verzögerung in Kraft. Da mit jeder Erweiterung neuer historischer Ballast die Entscheidungsfähigkeit der GASP zu behindern droht, sollten für materielle wie immaterielle Interessen Grenzwerte festgesetzt werden. Alles was unterhalb eines zu bestimmenden Prozentsatzes des nationalen Bruttoinlandsprodukts liegt, sollte bei materiellen Interessen als „Peanuts" außer Betracht bleiben.[16] Dieser Prozentsatz könnte dann allmählich angehoben werden. Bei behaupteten immateriellen Interessen eines Mitgliedstaates ist eine Mindestgrößenordnung schwerer festzulegen. Dafür könnten befristete Ausnahmen die Gewöhnung an neue Verhältnisse erleichtern. So hat Luxemburg beim aktiven und passiven Kommunalwahlrecht der Unionsbürger unter Hinweis auf ein deutliches Überschreiten des Ausländeranteils von 20 Prozent eine diskriminierende, aber hoffentlich nur vorübergehende Ausnahme erreicht. Jedenfalls sollte das alleinige „Veto" eines Mitgliedstaates nicht länger ausschlaggebend sein, wenn an Namen, Wappen oder Flagge eines neuen Staates Anstoß genommen wird.[17] Entweder muss ihm ein Drittel der Mitgliedstaaten ausdrücklich zur Seite treten oder das Veto gilt bereits als entkräftet, wenn auf einer zweiten Ratssitzung ein Drittel der Mitgliedstaaten ausdrücklich widerspricht. Jedenfalls muss ein Gefühl für Proportionen herbeigeführt werden, da die erstmalige Beteiligung der Union an einer kriegerischen Intervention künftig grundsätzliche Schwierigkeiten von ganz anderem Gewicht erwarten lässt.

Wird der Kosovo-Präzedenzfall zur Richtschnur für die GASP, dann müssten traditionell neutrale Mitgliedstaaten (Irland, Schweden, Finnland, Österreich) entweder ihre bisherige

Neutralität aufgeben oder die Entwicklung der GASP kräftig abbremsen, um erneute Interventionen zu verhindern. Dies würde in Widerspruch zur Tendenz stehen, die Europäische Union noch vor den USA für Aufrechterhaltung von Frieden und Schutz der Menschenrechte in Europa zuständig zu machen. Aber schon mit der geplanten Aufnahme des griechischen Teils Zyperns handelt sich die Union das Risiko ein, stärker in türkisch-griechische Konflikte involviert zu werden und in der GASP-Entscheidungsfähigkeit gehemmt zu bleiben. Ohnehin werden Vorsicht und Ängstlichkeit die Haltung vieler EU-Mitgliedstaaten bei neuen Konflikten bestimmen. Immer wieder wird sich ein Mitgliedstaat auf gute bilaterale Beziehungen oder Wirtschaftsinteressen berufen und sich als Bremser betätigen, so dass sich Gemeinsame Positionen der Europäischen Union weiterhin auf sehr kleinem Nenner bewegen werden, um ein Auseinanderbrechen der Union, nicht aber deren Blamage zu vermeiden. Offenbart die Union jedoch öfter politische Schwäche, dürften die wirtschaftlichen Konkurrenten im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) um so härter wegen Agrarprotektionismus (Bananen usw.) gegen sie vorgehen. Solange hinter Euro und großem Binnenmarkt keine wirksame politische Macht steht, bleibt die Europäische Union angreifbar. Politische Bewegungen in einzelnen Mitgliedstaaten könnten deshalb ein Zurück zum autonomen Nationalstaat fordern und dabei Nachahmer in anderen Staaten finden.

Statt sich der Reform der Institutionen zu widmen, welche die innere Konsistenz und Handlungsfähigkeit erhöht (Vertiefung)[18], ist die Europäische Union dabei, sich durch pausenlose Erweiterungen zu überfordern, denn mit jedem Beitritt wächst die Zahl der Mitgliedstaaten, aber nicht synchron ihre Handlungsfähigkeit. Im Gegenteil. Die gegenwärtige Erweiterungsphase ist die umfangreichste in der Geschichte der europäischen Integration, denn zu den bisherigen 15 sollen demnächst 12 weitere Staaten hinzukommen.[19] Gemeinsam ist den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten die Abschüttelung der sowjetischen Vorherrschaft[20], weshalb Konfliktstoff mit Russland die Europäische Union immer wieder belasten könnte. Zypern bringt als Mitgift einen ungelösten Streit mit seinem türkischen Teil und Malta dürfte sich als widerspenstiges Mitglied erweisen. Kurz: Mit den Erweiterungen holt sich die Union zusätzlich zu finanziellen und politischen Problemen auch Sensibilitäten religiöser, kultureller und historischer Art ins Land.

Da „jeder europäische Staat" die Aufnahme in die Union beantragen kann, werden weitere Staaten ihren Beitritt unter Berufung auf Art.49 EUV fordern. Die Politik schreckte bisher vor einer verbindlichen Definition zurück, wie „europäisch" zu interpretieren sei: rein geographisch oder politisch-kulturell? Der Beitrittsantrag der Türkei wurde entgegengenommen, obwohl nur ein kleiner Zipfel des Staatsgebiets zu Europa gehört. Für De Gaulle reichte Europa bis zum Ural. Israel, in Vorderasien angesiedelt, hält sich politisch-kulturell für europäisch. Wird die Mitgliedschaft im Europarat – gegenwärtig 41 Mitglieder – weiterhin als Eingangstor zur EG/EU angesehen, könnten Weißrussland, Moldawien, die Ukraine sowie Russland selbst und zumindest drei Kaukasusstaaten (Georgien, Armenien und Aserbaidschan) Kandidaten sein. Wegen der reichhaltigen Erdölvorkommen und anderer Bodenschätze könnte die Aufnahmebereitschaft bis nach Kasachstan reichen, das wegen der historischen Unbestimmtheit der kontinentalen Grenzen des Erdteils vielleicht noch zu Europa gezählt werden könnte.[21] Sobald sich die Kosten der Osterweiterung spürbar bemerkbar machen, werden die südeuropäischen Mitgliedstaaten die Aufnahme nordafrikanischer Staaten mit Hinweis auf das Interesse der Union an politischer und wirtschaftlicher Stabilität an der Südflanke ins Spiel bringen. Die Europäische Union sollte sich deshalb bald zu einer durchdachten und rigorosen Erweiterungskonzeption durchringen, die in Anleh-

nung an die Sanktionsmöglichkeiten im Vertrag von Amsterdam über die Demokratieanforderungen des Europarates hinausgeht.[22] Ohnehin geht der Vorwurf, „exklusiver Club einiger reicher Staaten" sein zu wollen, seit langem ins Leere. Mit Osterweiterung und dem Stabilisierungsprogramm für Südosteuropa nimmt die Union im Gegenteil eine umfassende und langwierige Finanzierungsaufgabe auf sich. Mit Entschiedenheit sind zwei Tendenzen zu bekämpfen, nämlich erstens lieber erweitern statt zu vertiefen und so den institutionellen Aufbau voranzutreiben, und zweitens die ungeliebte Weltmacht USA (50 Staaten) in der Anzahl der Gliedstaaten übertrumpfen zu wollen. Der Bevölkerungszahl nach rangiert die Europäische Union bereits jetzt vor den USA und Japan; wirtschaftlich ist sie im Begriff, beide zu überholen.[23] Dagegen bleiben diese in ihrer Handlungsfähigkeit der Europäischen Union deutlich überlegen, wenn diese unverändert am Primat der Mitgliedstaaten festhält.

Auch darf die Anerkennung der zweiten Prämisse die schleichende Erosion der Mitgliedstaaten nicht außer acht lassen. Einerseits stellt ihre Einbindung in ein immer dichteres supranationales Regelgeflecht die Souveränität als Chance zum einseitigen Handeln in Frage. Andererseits kann wachsende Regionalisierung die territoriale und staatsrechtliche Integrität der Mitgliedstaaten in Bedrängnis bringen,[24] denn die Rechnung: ein Mitgliedstaat = ein Volk geht ethnisch auch in der Union nicht auf. Das baskische Volk wird nicht ruhen, bis es neuer Mitgliedstaat der Europäischen Union geworden ist und damit anderen Regionen (Katalonien, Korsika, Schottland?) ein Beispiel geben. Sie alle registrieren, dass zum Beispiel Luxemburg mit rund 400000 Einwohnern vollberechtigter Mitgliedstaat in der Union ist. Bayern[25] kann es schon jetzt schwer ertragen, mit 12 Millionen Einwohnern einen geringeren Status in der Europäischen Union zu haben als die Nachbarn Österreich (mit 9 Millionen) und künftig Tschechien (mit 10 Millionen). Vor allem werden die Regionen an den EU-Entscheidungen ihrer nationalen Regierungen stärker beteiligt sein wollen und damit deren Handlungsfähigkeit lähmen. Langfristig zeichnet sich auch die Entwicklung grenzüberschreitender, aber durchaus homogener Regionen ab (etwa am Oberrhein oder Saar-Lor-Lux). Eine Europäische Union mit einer Vielzahl kleiner und mittlerer Mitgliedstaaten würde vielleicht regierbar bleiben, wenn sie letztlich den demokratischen Weg, das heißt Stimmengewichtungen und Mehrheitsentscheidungen im Rat à la deutscher Bundesrat akzeptieren würde.

Demokratisierung

Bei diesem Stichwort konzentriert sich die Aufmerksamkeit sofort auf das Europäische Parlament und vernachlässigt zur Freude der Regierungen andere Aspekte dieses umfassenden Themas. Rolf Lamprecht[26] stützt sich auf Abraham Lincolns Erklärung „Demokratie ist Regierung des Volkes durch das Volk für das Volk" aus dem Jahr 1863, um festzustellen, dass der Einzelne nur noch Untertan in der Europäischen Union sei. Die im „toten Winkel" in Brüssel entstehenden Normen seien den Bürgern weitgehend entzogen. Art. 20 Abs. 2 S.1 des Grundgesetzes müsste längst lauten: „Ein Drittel der Staatsgewalt geht vom Volke aus; der Prozentsatz kann bei Bedarf gesenkt werden" statt „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus!" Mit immer stärkerer Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Gesetzgebung, so notwendig dies ist, wird Demokratie nicht ausreichend hergestellt. Immer störender machen sich Defizite beim Rat bemerkbar, weil sich dessen legislative Aktivitäten unter Ausschluss der Öffentlichkeit vollziehen. Nur dank einer technischen Panne konnten im Juni 1999 für kurze Zeit Journalisten und andere Personen auf den Monitoren außerhalb

des Sitzungssaales die harte Diskussion im Umwelt-Rat um die Altauto-Richtlinie in Bild und Ton verfolgen. Weder können die Argumente Pro und Kontra noch eingegangene Kompromisse von Besucher- und Pressetribünen aus verfolgt werden, wie bei Plenarsitzungen von Parlamenten und auch des Bundesrates selbstverständlich. Die Regierungen können sich so einer effektiven Kontrolle ihrer Parlamente entziehen, weil diese glauben müssen, was die Regierungen ihnen von der Verhandlungsfront in Brüssel berichten. Da nur die Parlamente direkt legitimiert sind, verdünnt sich die Legitimationskette zu den Regierungen in europäischen Fragen. Die zur Installierung westlicher Demokratie verpflichteten zehn osteuropäischen Beitrittskandidaten erleben eine Union, die sich selber von essentiellen Grundsätzen der Demokratie Dispens erteilt hat. Hier könnten die Regierungen, wenn sie denn wollten, legislative Kompetenz schrittweise an das Europäische Parlament dort delegieren, wo der Rat den inhaltlichen Rahmen mit Grundverordnungen abgesteckt hat. Er könnte sich bei Novellierungen – wie der Bundesrat – auf ein Einspruchsrecht beschränken. Die Dominanz der Mitgliedstaaten würde so reduziert und ein echtes Zweikammersystem gefördert, in dem das durch Direktwahl legitimierte Parlament als Vertretung der Völker zumindest gleichberechtigt zu den Regierungen würde. Dies wäre eine ernsthaftere institutionelle Reform als beispielsweise die Zahl der Kommissare und europäischen Abgeordneten festzuschreiben.

Vor allem führt der Europäischen Rat ein Demokratiedefizit par excellence vor Augen.[27] Als Leit- und Führungsinstanz der lahmenden Europäischen Union offenbar unentbehrlich, bleibt er ohne jede demokratische Kontrolle, weil es sich um das Agieren von Staats- und Regierungschefs auf internationalem Parkett handelt. Parteien, Abgeordnete und Medien dürfen kritisieren, aber dies berührt die „Chefs" nicht. Der Europäische Rat platzierte sich als Vertragsvater in den Vertrag von Maastricht in der Weise, dass er nicht zu den Organen gehört (Art.4 EUV), sondern autokratisch über ihnen steht, weshalb sich seine Handlungen wie Untätigkeiten der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs entziehen. Zwei sich widersprechende Prozesse wurden von ihm gefördert. Zum einen lautstark die Demokratisierung der Union, insbesondere die Stärkung des Europäischen Parlaments, wobei diesem geschickt negative Profilierungsmöglichkeiten durch Verweigerung der Zustimmung zugewiesen wurde, während die positive Rolle beim Rat blieb.[28] Zum anderen – weniger öffentlichkeitswirksam – die stärkere Instrumentalisierung des Europäischen Rates als wirkungsvolles Gegengewicht zum Demokratisierungsprozess. Da der Europäische Rat sich immer öfter in die Detailarbeit der Räte einschaltet[29], werden mühsam erworbene Mitentscheidungsrechte des Parlaments und Möglichkeiten zur Mehrheitsentscheidung im Rat entwertet. Ebenfalls in die Richtung, Gegengewichte zum Europäischen Parlament zu schaffen, gingen – bisher wenig erfolgreich – die Schaffung des Ausschusses der Regionen und Partizipationsofferten an die Parlamente der Mitgliedstaaten in den Verträgen von Maastricht und – verstärkt – von Amsterdam.[30] Wie lange noch wird die Dominanz von Exekutiven gegenüber einer Volksvertretung öffentliches Verständnis finden?

Zur Demokratie gehört weiter Aufklärung der Bürger über Zielsetzungen der Politik. Angaben über die *Finalität* der europäischen Integration werden ihnen zum Beispiel schlicht verweigert. Der schwammige Begriff „Europäische Union" überlässt die Entscheidung dem einzelnen Bürger, ob er sich in einem Staatenbund, Staatenverbund à la Bundesverfassungsgericht, Bundesstaat oder als Europäische Union-Neuschöpfung in einem aliud befindet. Frankreich hat in Maastricht den Euro, Bundeskanzler Kohl aber nicht mehr Substanz für die politische Union durchgesetzt. Nachdem mit Einführung des Euro bei 11 der

gegenwärtig 15 EU-Staaten die nationale Währungshoheit – ein Kronjuwel nationaler Souveränität – auf die Europäische Zentralbank (EZB) übergegangen ist, stellen sich Fragen an das Verantwortungsbewusstsein der handelnden Politiker. „Ein historisch beispielloses Abenteuer: eine gemeinsame Währung ohne einen gemeinsamen Staat" führt zur Erkenntnis: „Entweder die Staaten holen sich ihre verlorene Macht zurück, oder sie werden gezwungen, auf dem Wege zum Souveränitätsverzicht weiter zu marschieren."[31] Die Europäische Union gleicht folglich einem Fahrrad, das voran getrieben werden muss, um nicht umzukippen.[32] Ein schönes, aber keinesfalls beruhigendes Bild. Stattdessen gibt es negative Festlegungen für den Endzustand (etwa von Edmund Stoiber, Helmut Kohl und Jacques Chirac): kein europäischer Zentralstaat und damit implizit kein Bundesstaat, das heißt ein Zentralstaat mit mehreren Gliedstaaten, welcher der Europäischen Union Stabilität geben und den Integrationsstand sichern könnte. Beim Staatenbund wäre die Versuchung groß, die für den Binnenmarkt und die Wettbewerbspolitik erforderlichen zentralen Entscheidungsinstanzen ebenso abzubauen wie eine Jurisdiktion, die sich auch gegen Mitgliedstaaten richten darf. Der vom Bundesverfassungsgericht geprägte Begriff „Staatenverbund"[33] mag dem gegenwärtigen Status quo der Union entsprechen. Ob er auch einer kräftigen Steigerung ihrer Handlungsfähigkeit dienlich sein würde, darf allerdings bezweifelt werden.

Aber auch wortstarke Gegner eines europäischen Zentralstaates finden sich gleichzeitig mit weiteren Zentralisierungen ab. „Mr. GASP" macht den Anfang. Um als WEU/EU zu künftigen militärischen Interventionen fähig zu sein, wird sich über Planungs- und Koordinierungsstäbe bei „Mr. GASP" hinaus allmählich eine Krisenreaktionsformation als Zusammenfassung nationaler Krisenreaktionskräfte (KRK) herausbilden. Das Südosteuropa-Stabilitätsprogramm für den Balkan erfordert ebenso eine zentrale Einrichtung wie dies Europol bereits ist. Im Bereich der Zusammenarbeit von Justiz- und Sicherheitskräften werden mehrere gemeinschaftliche Datenbanken (beispielsweise für Asyl, Visa und Drogen) entstehen oder sind bereits vorhanden. Es sollte ohnehin müßig sein, Fakten und Entwicklungen zu leugnen, welche die Europäische Union im Laufe von über vier Jahrzehnten immer staatsähnlicher gemacht haben. Sie verfügt über den geographisch genau abgegrenzten Herrschaftsbereich, den die Mitgliedstaaten in die Union eingebracht haben. Er ist dem Staatsgebiet vergleichbar, in dem die darin lebenden Menschen nun auch der Herrschaft der Europäischen Union unterworfen sind. Zwar ist die von der Union ausgehende Staatsgewalt noch immer sektoriell begrenzt, aber Zwergstaaten wie San Marino, Monaco und Andorra wird wegen dieses Faktums die Staatsqualität nicht abgesprochen. Immerhin wird der acquis communautaire, das heißt der rechtliche Besitzstand der Union auf 200 000 Seiten geschätzt. Deutlich sichtbare EU-Herrschaftsgewalt üben ihre Wettbewerbs- oder Beihilfenkontrolleure bei nationalen Verwaltungen oder Unternehmen aus. Allerdings fehlt bisher mangels europäischer Öffentlichkeit mit politischem Diskurs ein EU-Staatsvolk. Die bisherigen Rechte als Unionsbürger schaffen noch keine ausreichende europäische Identität und noch binden zu viele bürokratische Barrieren den Bürger an seinen Nationalstaat. Mit Entwicklung der dritten Säule können schrittweise Personenstands- und andere zivile Bereiche unter EU-Einfluss geraten. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam enthalten für einen Nichtstaat als Merkposten erstaunliche bürgernahe Bereiche außerhalb der Wirtschaft: Kirchen, öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Tierschutz, Wohlfahrtsverbände, öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, Kultur, Sport und freiwillige Dienste. Sie könnten für die Bürger eine Brücke zur Europäischen Union schlagen. Erst eine aktive GASP mit Erfolgen und Niederlagen würde den Bürgern eine stärkere Identifizierung mit der Union ermöglichen.

Bisher fehlt der Europäischen Union der haltgebende Rahmen einer Verfassung, welche den Bürgern Gefühle der Zugehörigkeit wie Stetigkeit vermitteln würde. Die angelaufene Aktion verschiedener europäischer Bewegungen für eine europäische Verfassung stößt vielleicht die Finalitäts-Diskussion an, auch wenn sie sich im Ergebnis mit einem Grundrechtskatalog bescheiden dürfte. Bereits die Zielangabe der europäischen Integration in einem neuen Vertrag würde nationalen Verfassungsgerichten und dem Europäischen Gerichtshof die rechtliche Würdigung von EU-Rechtsakten erleichtern. Schon die Präambel des EWG-Vertrags von 1957 bot den Bürgern „einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker" als Perspektive – und damit deutlich mehr als eine bloße „Zusammenarbeit der Völker" – der später eine staatsrechtliche Entsprechung folgen würde. Diese Perspektive muss gegen alle Widerstände erhalten werden, wenn sich die Menschen nicht genarrt vorkommen sollen, zumal der Vertrag von Maastricht „eine immer engere Union" anstrebt. Realistisch ist allerdings die Einsicht, dass gegenwärtig ein Verfassungsziel Bundesstaat weder von den Regierungen noch der Mehrheit der Bevölkerungen akzeptiert würde. Die Regierungen möchten ihre Macht nicht einschränken und die Menschen haben Angst, Schutz und Fürsorge ihrer Nationalstaaten zu verlieren.

Vorrang des nationalen Eigennutzes

Da Demokratie das Wohl des ganzen Volkes und nicht einzelner Personen oder Gruppen zum Ziele haben muss, sollte das Interesse der Gesamtheit der in der Europäischen Union lebenden Völker Richtschnur sein und nicht Partikularinteressen. Genau diese werden jedoch mit der zweiten Prämisse in den Vordergrund gerückt. Dabei kommt die Europäische Union oft, aber nicht immer zu kurz. Sie hat beispielsweise materielle wie moralische Vorteile, wenn aufgrund des Kohäsionsfonds und anderer EU-Maßnahmen der Lebensstandard in Irland, Portugal, Spanien und Griechenland steigt. Auch an der systematischen Erhöhung der Kaufkraft der rund 100 Millionen Verbraucher in den östlichen Beitrittsländern ist ihr gelegen. Dagegen sind Zahlungen allein des „juste retour" wegen, (das heißt ein möglichst vollständiger Rückfluss der eigenen Finanzbeiträge) zumindest dann blanker nationaler Eigennutz, wenn sie an reiche Mitgliedstaaten nach gehöriger Dehnung der Vergabebedingungen gehen. So erhält Luxemburg – mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen in der Union – 85 Euro pro Einwohner, um eine frühere Tuchfabrik in ein touristisches Objekt umzubauen. Für Finnland wird eine Sauna für Pferde von der Europäischen Union finanziert. Weder Bedürftigkeit noch konkreter Bedarf nach selbst beschlossenen Richtlinien scheinen wichtig zu sein. Solange die Bürger von ihren Regierungen solche unmittelbar nachweisbaren finanziellen Erfolge erwarten, versäumen sie Informationen darüber, welche Teile der eigenen Bevölkerung Privilegien neu erhalten oder verlängert bekommen. Sinn und zumeist volkswirtschaftlicher Unsinn der Gemeinsamen Agrarpolitik konnten bisher mit Erfolg aus der öffentlichen Diskussion herausgehalten werden. Von ihren nationalen Parteien können die Bürger weder Aufklärung noch Aufforderung zum Aufruhr erwarten, da diese in ihrem Machtstreben völlig auf die nationalen Hauptstädte ausgerichtet sind. Dies hindert sie nicht, die von ihnen selbst verschuldete zurückgehende Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament zu beklagen. Und die sogenannten europäischen Parteien liegen an der kurzen Leine der nationalen Parteien.

Auch das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander lässt nach demokratischen Verfahren fragen. Vom Veto-Recht Gebrauch zu machen, gilt zunehmend als unfein.[34] Elegantere

Mechanismen sind gefragt. Schließlich hat man sich zur stärkeren Demokratisierung verpflichtet und dem Europäischen Parlament mit dem Mitentscheidungsrecht eine fast gleichstarke Stellung in der Normsetzung eingeräumt. Eine diplomatisch glänzende Auskunft über die Praxis im Rat gibt der Gesamtbericht der Kommission für 1998.[35] Das Ziel Handlungsfähigkeit scheint zweitrangig zu bleiben. Ein vielleicht unpassender Vergleich: Alle 15 EU-Mitgliedstaaten verfügen unabhängig von ihrer Größe über ein Veto-Recht. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der geographisch höheren Ebene, steht dieses Recht nur fünf von fünfzehn bei insgesamt 188 Mitgliedstaaten zu und beschränkt sich auf tatsächlich große (USA, China, Russland) bzw. wegen ihrer Atomwaffen (Großbritannien, Frankreich) noch wichtige Staaten. Auch genügt im Club der „Gentlemen" bereits der Hinweis auf ernste nationale Bedenken, um das Vorrücken einer Vorlage auf der Tagesordnung zu behindern. Sind wegen eigener nationale Versäumnisse Vorlagen bereits entscheidungsreif, zeigt das bisherige Schicksal der Altauto-Richtlinie wie eine Entscheidung behindert werden kann: Deutschland fand Verbündete in Großbritannien und Spanien und erreichte damit eine Sperrminorität. Jede institutionelle Veränderung wird deshalb die Stimmengewichtung und das Verhältnis von „großen" und „kleinen" Mitgliedstaaten im Rat betreffen. Bereits jetzt zeigen die großen eine zunehmende Tendenz, sich untereinander zu verständigen und dann den zahlreichen kleinen Staaten einen fertigen Vorschlag vorzulegen.[36] Es kostet schließlich Zeit, 15 Regierungen zu kontaktieren. Bei 27 Regierungen wird dies Problem noch deutlicher werden. Der finnische Ministerpräsident kritisierte vor der Übernahme der Präsidentschaft am 1. Juli 1999 die Tendenz der Großen, die Europäische Union in einer Art Direktorium regieren zu wollen.[37] Nach der Osterweiterung kommen zu vier Großen mit über 50 Millionen Einwohnern zwei mittelgroße (zwischen 30 und 40 Millionen Einwohnern) hinzu, denen jedoch 21 kleinere Staaten gegenüberstehen werden.[38] Diese werden zurückblicken auf das Ergebnis des Deutschen Bundes (1815–1866), der am Dualismus Preußen/Habsburg scheiterte, und deshalb auf ihren Rechten als souveräne Staaten bestehen. Napoleon und Hitler haben als europäische ‚Integratoren' ein so abschreckendes Beispiel abgegeben, dass die Herrschaft eines einzelnen Staates ausgeschlossen ist. Allerdings wäre eine vertraglich installierte Dominanz der vier Großen durch Rivalität untereinander und dauernde Einsprüche der anderen behindert, so dass sich keine vernünftige Zukunft darauf aufbauen ließe. Jede Regierung muss sich daran gewöhnen, gelegentlich überstimmt zu werden. Bemüht sie sich stattdessen an der Sperrminorität und der Stimmgewichtung im Rat in bloßer Fortschreibung des ursprünglich auf sechs Mitgliedstaaten ausgerichteten Systems zu manipulieren, würde der Zusammenhalt der Europäischen Union ernsthaft gefährdet. Was noch vor den Erweiterungen Not tut, ist ein Befreiungsschlag aller Mitgliedstaaten, etwa degressiv-proportional oder durch die Hinnahme einer Stimmgewichtung nach dem Vorbild des deutsches Bundesrates (3–6 statt 2–10) oder noch radikaler für jeden Mitgliedstaat zwei Stimmen wie im US-Senat.[39]

Kommt tatsächlich neues Gemeinschaftsrecht zustande, stellen sich andere Fragen nach dem Demokratieverständnis. Zwar hat sich der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht mühselig gegen nationale Verfassungsgerichte durchgesetzt; gleichwohl ist Rechtseinheitlichkeit nicht gewährleistet. Nicht nur Großbritannien und Dänemark haben sich in Protokollen zu Verträgen Sonderstellungen erobert. Ein Europa à la Carte ist formal tabu, aber durchaus Praxis (siehe den britischen Rabatt). „Ärmere" Staaten können so Besserstellungen erzwingen, wohlhabendere Mitgliedstaaten sich der finanziellen Solidarität gegenüber der Gemeinschaft entziehen. Ohnehin fällt auf, wie oft Regierungen die Umsetzung gemeinsam beschlossener Richtlinien hinauszögern und einer Abmahnung durch die

Kommission oder Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof einige Jahre später den Vorzug geben. Auch kurzfristiger nationaler Eigennutz geht also vor Unionstreue! Wie sehr nationales Denken mit Prinzipien kollidieren kann, zeigte sich bei der geschlossenen Demission der Kommission am 16.3.99. Der persönliche Rücktritt von zwei stark belasteten Kommissaren hätte das Kollegium Kommission retten können. Aber sowohl Frankreich als auch Spanien sahen darin eine Beschädigung der nationalen Ehre. Die sechs luxemburgischen Mitglieder des Europäischen Parlaments enthielten sich geschlossen der Stimme beim Misstrauensvotum des Parlaments, weil der Kommissionspräsident Luxemburger war. Wieder einmal wurde bei nationalem Denken die Grenze vom Erhabenen zum Lächerlichen überschritten. Bei der Benennung der neuen Kommission zwangen Frankreich und Deutschland Kommissionspräsident Prodi, entgegen dem Vertrag von Amsterdam, auf sein Recht zur Auswahl zu verzichten. Er hatte die Kandidaten der beiden Staaten schlicht zu akzeptieren. Macht ging vor Recht und europäisches Interesse rangierte hinter nationalem Prestige und Parteizugehörigkeit und erst an dritter Stelle kam die persönliche Qualität der Kandidaten.

Schlussfolgerungen

Solange sich die Bürger damit begnügen, die europäische Integration ihren Regierungen als undurchschaubares Amalgam zwischen nationaler und europäischer Politik anvertraut zu wissen, sind demokratische und funktionstüchtige Verhältnisse nicht zu gewärtigen. Die erste Prämisse verliert an Überzeugung während die zweite voll in Kraft bleibt und damit die Dominanz der Regierungen. Aber nationale Eifersüchteleien und Streitereien werden zunehmen, die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union einschränken und das Bild der Union nach innen wie nach außen beschädigen.

Die Ausgangsfrage nach dem Bestand der Europäischen Union lässt sich wie folgt beantworten: setzt sich bei den jeweils verantwortlichen Politikern der Verstand durch und haben sie Mut, entsprechend zu handeln, wird die Europäische Union bestehen bleiben und sich zu einem Bundesstaat oder etwas Vergleichbarem entwickeln. Siegt – wie meist in der Geschichte – politisches Mittelmaß und kommt überwiegend nationale Verblendung zum Zuge, wird die Union zerfallen. Nicht nur wirtschaftliche Konkurrenten werden auf dieses Ergebnis warten, sondern auch jene Staaten (wie zum Beispiel die USA und China), die eine künftige Weltordnung – und die Europäische Union wäre eine wichtige Zwischenstufe – als Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit betrachten.

Anmerkungen

1. Sie kann immerhin auf 47 Jahre verweisen, denn der Montan-Vertrag trat am 1.1.1952 in Kraft.
2. So der damalige Präsident des Europäischen Parlaments, Klaus Hänsch, am 18.10.1994 in einem öffentlichen Vortrag in Luxemburg, Wortlaut abgedruckt (mit dem Fettdruck) in: cahier socialistes européens, 8 (1994), S. 24.
3. Die Wahlbeteiligung bei der Europawahl 1999 lag knapp unter 50 Prozent. Laut Eurobarometer sehen nur noch 47 Prozent der Befragten Vorteile in der Zugehörigkeit ihres Staates zur Europäischen Union.
4. Das Verteidigungsbündnis Westeuropäische Union (WEU) wird schrittweise in die Europäische Union als europäischer Pfeiler der NATO überführt. So wurde Javier Solana, Generalsekretär der NATO, am 3./4.6. 1999 in Köln zum „Mr. GASP" und zugleich zum Generalsekretär der WEU bestimmt.

5. Eine 1998 in Straßburg geplante Demonstration von Rechtsradikalen aus vier Staaten wurde von der Polizei unterbunden.

6. Weder für das Kosovo, Montenegro, Serbien, Mazedonien, Albanien noch für die anderen wirtschaftlich betroffenen Anrainerstaaten wie Bulgarien, Rumänien und Ungarn liegen bisher konkrete Zahlen vor.

7. Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Berlin am 24./25.3.1999, in: Agence Europe, Europe Documents, No. 2131/2132, 27. März 1999.

8. Von bis zu 200000 Seiten Vorschriften ist die Rede.

9. Am 14.12. 1998 in der Times. Lady Thatcher hat den sofortigen Austritt gefordert, vgl. Der Spiegel vom 23.8. 1999, S. 123.

10. Der Vertrag von Amsterdam enthält eine ausführliche Protokollnotiz für Dänemark.

11. Josef Joffe „Herr GASP" und die Weltmacht EU, in: Süddeutsche Zeitung vom 2./3.6. 1999, S.4. Joffe ironisiert die gemeinsamen Erklärungen/Aktionen/Positionen: letztere etwa zu Ruanda, Ukraine, Haiti, Osttimor.

12. Eintägige Sondersitzung auf dem Petersberg nach dem Rücktritt der EU-Kommission; ordentliche Sitzung vom 24.-26. 1999 in Berlin; eintägige Sondersitzung am 14.4. 1999 in Brüssel; ordentliche Sitzung am 3./4.6. 1999 in Köln.

13. Das Beschlussprotokoll, genannt die „Schlussfolgerungen des Vorsitzes", umfasst auf 24 DIN-A4-Seiten 15 Tabellen, vgl. Anm. 7.

14. 13 der 15 Staaten sicherten sich Sonderzahlungen von 64 bis 550 Millionen Euro (insgesamt 4740 Millionen Euro), vgl. S.10/11 der „Schlussfolgerungen des Vorsitzes", s. Anm. 7.

15. Griechenland protestierte unter Hinweis auf das griechische Mazedonien und Alexander von Mazedonien (ca. 300 v. Ch.) sowohl gegen die Flagge wie auch den Namen des neuen Staates. Letzterer wurde deshalb umständlich neutralisiert, doch alle Welt sprach im Kosovo-Konflikt einfach von Mazedonien.

16. So hätte das Aufkommen der griechischen und britischen Flugverbindungen nach Jugoslawien objektiv bewertet werden können.

17. Siehe Anm. 15.

18. Volker Neßler, Europäische Willensbildung, Schwalbach/Ts., 1997, S. 106.

19. Estland, Lettland, Litauen; Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Zypern und Malta.

20. Die drei baltischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen) waren im Unterschied etwa zu Polen, Tschechien und Ungarn integraler Bestandteil der früheren Sowjetunion und mussten sich als Staaten neu gründen.

21. Vgl. Michael Dauderstädt, Das differenzierte Europa differenziert erweitern, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 3(1998), S.257 ff. (S.258).

22. Verletzung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze durch Mitgliedstaaten, Art. 6 und 7 (ex F und F1).

23. EU: Bevölkerung: 372,6 Millionen, BIP: 14,0 Billionen D-Mark, BIP pro Kopf: 37681 D-Mark; USA: Bevölkerung: 265,6 Millionen, BIP: 13,6 Billionen D-Mark, BIP pro Kopf: 51103 D-Mark; Japan: Bevölkerung: 125,9 Millionen, BIP: 7,3 Billionen D-Mark, BIP pro Kopf: 57814 Mark, vgl. die Spiegeldokumentation zum Essay von Klaus Harpprecht, Der Spiegel, Nr. 49, 30.11. 1998, S. 165. Die bevorstehende Erweiterung wird das BIP erhöhen, aber den pro-Kopf-Betrag senken.

24. Vgl. die Sammelrezension von Franz Greß, Regionen in Europa – Interessenvertretung und Bürgernähe im Institutionengefüge der EU, sowie die Rezension von Werner Weidenfeld, Grundlegende Einblicke in die Europa-Politik der deutschen Länder, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 4(1998), S. 733 ff.

25. „In ihrer Identität erstarkende Regionen, in Deutschland etwa Bayern und Nordrhein-Westfalen, verhalten sich mehr und mehr wie Nationalstaaten", Meinhard Miegel, in: Der Spiegel, Nr. 2, 11.1. 1999, S. 78.

26. Rolf Lamprecht, Untertan in Europa, in: Süddeutsche Zeitung am Wochenende (Feuilleton-Beilage der Süddeutschen Zeitung), Nr. 60 vom 13./14.3. 1999.

27. Lediglich die beiden Staatspräsidenten von Frankreich und Finnland sind vom Volk direkt legitimiert.,

28. Das Zustimmungsrecht des Europäischen Parlaments zu Beitrittsabkommen und Assoziations- und anderen Verträgen.

29. Im Vertrag von Maastricht werden der Europäische Rat bzw. die „Ebene der Staats- und Regierungschefs" wenigstens dreizehn mal als Adressaten oder Akteure genannt.

30. Vgl. Klaus Pöhle, Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1 (1998), S. 77-89.

31. Josef Joffe, Die Macht des Geldes – Der EURO wird zum Treibsatz des Vereinigten Europas – oder zu dessen Sprengsatz, in: Süddeutsche Zeitung vom 2./3.1. 1999, S. 5.

32. Dieses Bild wird im allgemeinen Walter Hallstein zugeschrieben.

33. Bundesverfassungsrichter Dieter Grimm: „Eine präzedenzlose, aber zukunftsträchtige Innovation", Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 4.6. 1999, S. 10.

34. Tony Blair (vgl. Anm. 8): „Bei jedem Gipfel ... bewegt mich nicht die Frage, wie oft ich mein Veto einsetzen kann."

35. Ziffer 1026: „Der Rat hat auch 1998 in geeigneten Fällen und im Einvernehmen mit der Kommission Rechtsakte im Wege von Mehrheitsbeschlüssen angenommen. In vielen Fällen wurde eine einstimmige Beschlussfassung dadurch erleichtert, dass eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in Aussicht genommen wurde."

36. Etwa die Absicht, den Chef des Bundeskanzleramtes, Bodo Hombach, als Beauftragten für den Südosteuropa-Stabilitätspakt zu benennen.

37. Bericht im „Luxemburger Wort" vom 25.6.99 (S. 2) über das finnische Präsidentschaftsprogramm.

38. Große Staaten sind Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien; mittelgroße Staaten sind Spanien und Polen; zur Zeit liegt das Verhältnis bei fünf zu zehn.

39. Josef Janning und Claus Giering bewerten die verschiedenen Reformmodelle: Dies., Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 50 ff.

Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union

Christoph Ehrentraut

Der Kampf gegen das organisierte Verbrechen ist ein Schwerpunkt der Arbeiten in der Europäischen Union. Wurde noch vor nicht allzu langer Zeit das Vorhandensein von Strukturen organisierter Kriminalität in Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Frage gestellt, so hat man sich in den letzten Jahren auf eine Koordination nationaler Strategien geeinigt. Dies war Reaktion darauf, dass Kriminalität schon seit längerem grenzüberschreitend organisiert worden war und Europa insoweit – gerade auch unter Nutzung der Errungenschaften des Binnenmarktes – zu einem einheitlichen kriminalgeographischen Raum geworden ist. Vorhandene Formen und Instrumente der bi- und multilateralen polizeilichen sowie justitiellen Zusammenarbeit erwiesen sich hiergegen als unzureichend. Auf jeden Fall gilt dies bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht, der es den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit der Gründung der Europäischen Union ermöglichte, die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in einem einheitlichen institutionellen Rahmen zu koordinieren. Von den Vertragsbestimmungen haben die Mitgliedstaaten durchaus regen Gebrauch gemacht. Gleichwohl blieben Defizite unverkennbar. Dies veranlasste den Europäischen Rat, sich der Thematik anzunehmen und die Arbeiten – zunächst bei der Bekämpfung des Drogenhandels, später allgemein für die Organisierte Kriminalität – durch spezifische Mandate voranzutreiben. Die zunehmende Diskussion in Politik und Fachkreisen[1] wurde ergänzt durch die 1996 einsetzenden Arbeiten zur Überprüfung des Vertrages von Maastricht. Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam führte dann zu einer detaillierten Überarbeitung gerade auch jener Vorschriften, die die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ermöglichen.[2]

Zusammenarbeit unter dem Vertrag von Maastricht

Der Vertrag von Maastricht begründete in Titel VI (Artikel K-K.9) einen einheitlichen institutionellen Rahmen für die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten. Art K.1 definierte als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse unter anderem die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Zusammenarbeit im Zollwesen und die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität, letzteres unter Einschluss des Aufbaus eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamtes (Europol). Ergänzend traten für das abzuhandelnde Thema die Bekämpfung von Betrug im internationalen Maßstab sowie als Auffangtatbestand die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit hinzu. Für die Zusammenarbeit in den genannten drei Hauptfeldern galten hinsichtlich der Entscheidungsformen (gemeinsamer Standpunkt, gemeinsame Maßnahme, Übereinkommen), der Entscheidungsverfahren (vor allem Grundsatz der Einstimmigkeit) sowie der Kompetenzen der Gemeinschaftsinstitutionen grundsätzlich die allgemeinen Bestimmungen für den Bereich Justiz und Inneres. Ausnahme und Ausdruck eines Mehr an intergouvernementaler Zusammenarbeit bzw. des Minus an integrativer Verdichtung war in den hier relevanten drei Themenfeldern ein fehlendes Initiativrecht der EG-Kommission und der Ausschluss einer Vergemeinschaftung durch einstimmigen Ratsbeschluss.

Polizeiliche Zusammenarbeit

Herausragendes Ergebnis ist die Errichtung des Europäischen Polizeiamtes Europol. Mit der von der deutschen Ratspräsidentschaft forcierten Arbeitsaufnahme von Europol zum 1. Juli 1999 wird ein Schlusspunkt unter eine Entwicklung gesetzt, deren Ursprünge bis in die siebziger Jahre zurückreichen und deren politische Realisierung – aufbauend auf erste Arbeiten im TREVI-Rahmen – maßgeblich 1991 durch die Initiative von Bundeskanzler Kohl beim Europäischen Rat in Luxemburg gefördert worden war.[3] Bereits kurze Zeit nach Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht, in dem sich die Mitgliedstaaten zur Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes verpflichtet hatten, nahm die Vorläuferorganisation von Europol, die Europol-Drogenstelle (EDS) ihre Arbeit auf der Grundlage einer Regierungsvereinbarung vom 2. Juni 1993 der noch damaligen EG-Mitgliedstaaten auf.[4] Im Juli 1995 erfolgte die Unterzeichnung des Europol-Übereinkommens im Rat der Europäischen Union[5], dessen Inkrafttreten sich aufgrund langwieriger Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedstaaten bis Oktober 1998 hinauszog; Schwierigkeiten bei der Verhandlung und Umsetzung der zahlreichen Durchführungsbestimmungen zum Übereinkommen verzögerten die Arbeitsaufnahme nochmals um fast ein Jahr.

Die Zuständigkeiten von Europol, das einen gegenwärtigen Personalbestand von ca. 200 Mitarbeitern (einschließlich der ungefähr 50 nationalen Verbindungsbeamten) hat, sind im wesentlichen durch die EDS vorgezeichnet. Deren Mandat erstreckte sich nicht nur auf die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, sondern auch auf die Bekämpfung der Schleuserkriminalität, der Kfz-Verschiebung, des Menschenhandels und des illegalen Handels mit radioaktivem und nuklearem Material sowie jeweils damit verbundener Geldwäsche. Dabei verfügte EDS – wie nunmehr auch Europol – nicht über polizeiliche Exekutivbefugnisse, sondern war auf personenbezogenen Informationsaustausch beschränkt. Dieser erfolgte indes ausschließlich bilateral auf Grundlage nationalen Rechts zwischen den von den Mitgliedstaaten entsandten nationalen Verbindungsbeamten. Insoweit bot die EDS nur das organisatorisch-logistische Dach, unter dem aufgrund der Präsenz aller Mitgliedstaaten und der damit verbundenen unmittelbaren Anbindung an die nationalen Strafverfolgungsbehörden eine erhebliche Beschleunigung und qualitative Steigerung beim Informationsaustausch gegenüber bis dahin existenten Formen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit erreicht wurde.[6] Die Tätigkeit der „eigentlichen" EDS-Mitarbeiter umfasste strategische und taktische Analysen (zum Beispiel Rauschgiftrouten, Methoden der Geldwäsche) sowie die Erstellung von Lage- und Situationsberichten im Zuständigkeitsbereich der EDS. Darüber hinaus leistete die EDS den nationalen Strafverfolgungsbehörden technische und organisatorische Unterstützung, etwa bei kontrollierten Drogenlieferungen, durch die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden entscheidend verbessert wurde.

Neben einer Ausdehnung des Mandats auf Terrorismusbekämpfung sowie Geldfälschung und Fälschung von Zahlungsmitteln gegenüber EDS ist maßgeblicher Fortschritt von Europol seine Befugnis zur zentralen Speicherung und Analyse personenbezogener Daten. Dies erfolgt mittels des Europol-Informationssystems und des Analysesystems. Ersteres erfasst Daten von Personen, die einer Straftat, für die Europol zuständig ist, verdächtig sind, wegen einer solchen Straftat verurteilt sind oder bei denen schwerwiegende Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie eine derartige Straftat begehen werden. In Analysedateien können auch die Daten von Opfern von Straftaten, Zeugen, Kontakt- und Begleitpersonen sowie

Informanten verarbeitet werden. Die Zugriffsberechtigung auf die Daten durch Verbindungsbeamte und Europol-Mitarbeiter ist eng umgrenzt. Übereinkommen und Durchführungsbestimmungen enthalten zahlreiche detaillierte Bestimmungen zur datenschutzrechtlichen Verantwortung, zur Auskunft, Speicherungsdauer, Berichtigung und Löschung sowie zu den Überprüfungsbefugnissen der nationalen Kontrollinstanzen und der eigens errichteten Gemeinsamen Kontrollinstanz. Diese Vorschriften, die bei der Verhandlung des Übereinkommens und der Durchführungsbestimmungen Gegenstand langandauernder kontroverser Verhandlungen unter den Mitgliedstaaten waren, könnten, wenn sie sich bewähren, zusammen mit den datenschutzrechtlichen Regelungen aus dem Schengen-Bereich[7] durchaus den Nukleus eines zu schaffenden europäischen Datenschutzrechts im Bereich der inneren Sicherheit bilden, das sich am Standard der EG-Datenschutzrichtlinie[8] orientieren sollte. Schwerpunkt der zukünftigen Arbeiten zu Europol wird die Fortentwicklung entsprechend den Vorgaben des Amsterdamer Vertrages sowie der Aufbau von Beziehungen zu Drittstaaten und internationalen Organisationen (beispielsweise Interpol, Weltzollorganisation) unter Einschluss des Datenaustauschs sein. Ferner hat die Zusammenarbeit mit Gerichten und Justizbehörden noch keine Regelung erfahren.[9]

Neben Projekten technischer und kriminalwissenschaftlicher Zusammenarbeit[10] konzentrierten sich die übrigen Arbeiten zur polizeilichen Zusammenarbeit auf die Abstimmung der Mitgliedstaaten bei der Entsendung von Verbindungsbeamten und die Aus- und Fortbildung. Dabei veranschaulicht – bereits durch ihren Titel – die 1996 verabschiedete Gemeinsame Maßnahme betreffend einen gemeinsamen Orientierungsrahmen für Initiativen in bezug auf Verbindungsbeamte[11] Defizite der Zusammenarbeit in diesem Bereich. Der vorgeschlagene Einstieg in ein gemeinsames Netzwerk von Verbindungsbeamten ließ sich nicht realisieren, da verständlicherweise die größeren Mitgliedstaaten mangels einer Aufteilung der Finanzierung nicht bereit waren, ihre Verbindungsbeamten für andere Mitgliedstaaten arbeiten zu lassen. Was blieb, war ein Instrument, das nicht mehr vorsah als die Beschreibung des Aufgabenbereichs und eine Abstimmung bei der Entsendung von Verbindungsbeamten sowie gegenseitige Hilfe und Informationsaustausch. Auch dass Verbindungsbeamte ihre Heimatbehörden über Informationen von allgemeinem Interesse oder spezifische Bedrohung anderer Mitgliedstaaten informieren, die entsendenden Mitgliedstaaten aber allenfalls zur Überprüfung einer Weitergabe angehalten sind, führte zu keinem Mehrwert. In unverbindlicher Terminologie beschreibt die Gemeinsame Maßnahme letztlich nur das, was ohnehin schon Praxis war. Verbindlicheren Charakter hat die Zusammenarbeit zu Aus- und Fortbildungsfragen angenommen. Erste Anfänge im Jahre 1994 waren Empfehlungen zur Ausbildungserfordernissen und -anforderungen sowie Überprüfungsverfahren für Polizeiausbilder und die Definition von Ausbildungsmodulen für operationelle Kriminalitätsananalysen. 1996 wurde ein gemeinsames Programm für den Austausch, die Aus- und Fortbildung und die Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden verabschiedet (OISIN).[12] Dieses Programm, das von 1997 bis 2000 zur Förderung von Maßnahmen – auch mit sogenanntem operativem Charakter – unter den Mitgliedstaaten 8 MECU aus dem Gemeinschaftshaushalt zur Verfügung stellt, leistet einen wichtigen Beitrag zur Angleichung des Kenntnisstandes und der Arbeitspraktiken der Experten in den Mitgliedstaaten.

Zusammenarbeit der Zolldienststellen

Zu Unrecht etwas im Schatten des öffentlichen Interesses steht die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen. Sie findet ihre Ursprünge in Arbeiten, die bereits 1967 für das gesamte Zollwesen – unter Einschluss des durch Titel VI des Maastrichter Vertrages erfassten nicht harmonisierten Zollbereichs (etwa Drogen und Waffen) – begonnen hatten. Dies hat den Zollverwaltungen einen erheblichen Erfahrungsvorsprung in der Zusammenarbeit gesichert. Zwar besteht hier in der Union keine Europol vergleichbare Einrichtung der Mitgliedstaaten: Das ebenfalls 1995 unterzeichnete, aber noch nicht in Kraft getretene Übereinkommen über den Einsatz von Informationstechnologie im Zollbereich (ZIS)[13] begründet, soweit es um die Verhinderung und Verfolgung schwerer Verstöße gegen nationale Rechtsvorschriften geht, nur die Einrichtung einer zentralen Datenbank. Gleichwohl konnten die Zollverwaltungen aufgrund des langfristigen Vertrauensaufbaus bei der Zusammenarbeit in Teilbereichen eine Vorreiterrolle bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gewinnen – sowohl hinsichtlich der Rechtsformen der Zusammenarbeit als auch bei praktischen Aktionen. Das Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen vom Dezember 1997 (Neapel II)[14], das nach der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten die Neapel I-Konvention von 1967 ablösen wird, schafft Rechtsgrundlagen für besondere Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wie Nacheile, verdeckte Ermittlungen, Observationen und kontrollierte Lieferungen. Wenn auch überwiegend von opting out-Klauseln begleitet, war dies in der Europäischen Union die erste rechtliche Fixierung dieser unverzichtbaren Formen der praktischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die bis dahin nur im Schengen-Rahmen[15] vorgesehen waren oder auf multi-/bilateraler Ebene erfolgten. Ferner führen die Zolldienste der Mitgliedstaaten seit Jahren – und jüngst auch mit finanzieller Unterstützung aus dem OISIN-Programm sowie unter zunehmender Beteiligung der mittel- und osteuropäischen Staaten – gemeinsame Kontrollaktionen an den See- und Land-Außengrenzen der Union sowie auf Flughäfen durch, die zu beachtlichen Erfolgen bei der Beschlagnahmen von Drogen und anderem Schmuggelgut führen.[16]

Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

In weiterem Umfang als bei der Zusammenarbeit der Polizei konnten sich hier die Mitgliedstaaten beim Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht mit den Übereinkommen des Europarats zur Auslieferung (1957)[17], zur Rechtshilfe in Strafsachen (1959)[18] sowie zur Geldwäsche, Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (1990)[19] auf europäische Grundregelwerke stützen. Indes waren schon im Rahmen der durch die Einheitliche Europäische Akte begründeten Europäischen Politischen Zusammenarbeit zwischen 1987 und 1991 unter den EG-Mitgliedstaaten verschiedene Übereinkommen und Vereinbarungen zur Rechtshilfe in Strafsachen ausgearbeitet worden.

Unter dem Vertrag von Maastricht wurden Fortschritte durch weitergehende Regelungen in der Europäischen Union zunächst bei der Auslieferung erzielt. Aufbauend auf der Europaratskonvention sieht das 1995 unterzeichnete EU-Auslieferungsübereinkommmen[20]erhebliche Vereinfachungen des Verfahrens, etwa durch direkte Kontakte zwischen den zuständigen Behörden oder durch Verwendung elektronischer Übermittlungswege für Dokumente, und Beschleunigungen bei der Auslieferung vor. Sie ermöglichen, dass bei Zustimmung der auszuliefernden Person sowie bei einer entsprechenden Vereinbarung der zuständigen Stel-

len im ersuchenden und im ersuchten Staat grundsätzlich spätestens 40 Tage nach Erteilung der Zustimmung auszuliefern ist. Das ein Jahr später unterzeichnete Übereinkommen[21] beseitigt darüber hinaus zahlreiche Auslieferungshindernisse: Das Auslieferungsverbot für politische Straftaten wird faktisch aufgehoben, die Auslieferung eigener Staatsangehöriger kann nicht mehr verweigert werden und für bestimmte schwere Formen der Verabredung einer strafbaren Handlung und der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung wird vom Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit abgesehen. Unbeschadet zahlreicher Ausnahmevorschriften dokumentieren diese lange überfälligen Verbesserungen das unverzichtbare gegenseitige Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit und Effizienz der Strafverfahren anderer Mitgliedstaaten. Hierdurch und durch eine im Vergleich zu vielen nationalen Regelungen weitere Definition von auslieferungsfähigen Delikten wird sich die Zahl der Auslieferungen zwischen den Mitgliedstaaten erhöhen und eine wirksamere Strafverfolgung bei grenzüberschreitender Kriminalität ermöglicht. Weitere Maßnahmen wurden zur Durchführung von Strafverfahren gegen die Organisierte Kriminalität getroffen: Mit der Entschließung des Rates zum Schutz von Zeugen in Verfahren im Zusammenhang mit der Organisierten Kriminalität[22] wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Richtlinien – etwa für die Geheimhaltung der Adresse und anderer Identifizierungsmerkmale, für die Veränderung der Identität des Zeugen und für Schutzmaßnahmen bei der Zeugenvernehmung – zu befolgen sowie die Zusammenarbeit bei der Rechtshilfe durch Verfahrensgrundsätze bei der Nutzung audiovisueller Methoden zu verbessern. Ergänzend fordert die Entschließung von 1996[23] die Mitgliedstaaten auf, Personen, die in Aktivitäten im Bereich der organisierten Kriminalität verwickelt sind, zur Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsmaßnahmen und Gerichten zu ermutigen, sie, sofern bestimmte Erfordernisse der Zusammenarbeit erfüllt werden, zu schützen und ihnen – nach Maßgabe des nationalen Rechts – Vergünstigungen einzuräumen.

Bekämpfung spezifischer Kriminalitätsfelder

Neben den dargestellten Maßnahmen, die vorrangig nach den Strafverfolgungsbehörden unterscheiden, zielt der Inhalt anderer Instrumente primär auf bestimmte Kriminalitätsfelder. Schwerpunkte waren zunächst die Organisierte Kriminalität im allgemeinen sowie die Drogenkriminalität, Menschenhandel und Korruption.[24] Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität stand bereits im Mittelpunkt des ersten Rates der Justiz- und Innenminister im November 1993, bei dem die Notwendigkeit zum Austausch, zur Sammlung und zur Analyse von Informationen zum internationalen organisierten Verbrechen betont wurde. Eine der vereinbarten Maßnahmen ist die jährliche Erstellung eines Berichts zur Lage der Organisierten Kriminalität in der Europäischen Union. Aufgrund abgestimmter Erhebungskriterien gibt der Bericht eine Zusammenfassung der Lage der Organisierten Kriminalität in allen Mitgliedstaaten sowie eine Analyse zur Entwicklung der Organisierten Kriminalität in der Union, wobei neuerdings auch die Situation in den mittel- und osteuropäischen Staaten einbezogen wird. Auch wenn die EU-weite Vergleichbarkeit der auf nationaler Ebene gesammelten Daten trotz einheitlicher Erhebungskriterien noch immer verbesserungsbedürftig ist, vermitteln diese Berichte nützliche Einblicke in grenzüberschreitende Kriminalitätsentwicklungen und sind Grundlage für ein gezieltes gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten. Diesem Ziel diente auch eine 1996 verabschiedete Ratserklärung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (unveröffentlicht). Ihr in allem sehr unverbindlicher Gehalt geht indes kaum über eine Beschreibung des bisherigen Status

Quo polizeilicher und justitieller Zusammenarbeit hinaus und vermeidet den Versuch, Defizite in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaten deutlich anzusprechen und Lösungen zu entwickeln oder anzudeuten. Mehr Nutzen für die Praxis hat die Gemeinsame Maßnahme von 1996,[25] die zur Erstellung und Führung eines Verzeichnisses der besonderen Fähigkeiten und Fachkenntnisse in den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität geführt hat.

Ein Schwerpunkt der deliktspezifischen Arbeiten waren Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenkriminalität. Dies gilt zunächst für Europol, für das auch nach den Erweiterungen des Mandats der Drogenhandel den deutlichen Hauptanteil des Informationsaustauschs der Verbindungsbeamten bildet. Dieser Kernbestand an Arbeiten von Europol wird ergänzt durch jährliche Situationsberichte über Drogenproduktion und Drogenhandel sowie strategische Studien zu spezifischen Bedrohungsphänomenen, die durch konkrete Projekte praktischer Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter Koordinierung durch Europol umgesetzt werden. Darüber hinaus ermöglicht die Gemeinsame Maßnahme über den Informationsaustausch zur Erstellung chemischer Profile von Drogen[26] über die zentrale Auswertung von Informationen aus den Mitgliedstaaten durch Europol, die Produktions- und Verteilungsströme für bestimmte Formen von Drogen innerhalb der Europäischen Union zu erkennen und so besser zu bekämpfen. Zu nennen ist auch die Gemeinsame Maßnahme zur Förderung des Abschlusses von Vereinbarungen zwischen Zoll und Wirtschaft[27] nach festgelegten Leitlinien sowie die Gemeinsame Maßnahme zur Präzisierung der Kriterien für gezielte Kontrollen und die Optimierung der Erfassung polizeilicher und zollbehördlicher Informationen. Letzterer Rechtsakt fordert die Mitgliedstaaten auch auf, den Informationsaustausch zwischen Zoll und Polizei zu verbessern, was in umfassender Form, etwa in bezug auf gemeinsame Ermittlungsgruppen, mobile Einsatzkommandos, Ausbildung und Ausrüstung, Inhalt einer Ratsentschließung zur Zusammenarbeit von Polizei und Zoll[28] ist.

Bei der Bekämpfung des Menschenhandels zur Prostitution und der sexuellen Ausbeutung von Kindern war es trotz früher Empfehlungen für eine verbesserte Zusammenarbeit durch den Justiz- und Innenrat von 1993 erst der Dutroux-Fall in Belgien, der die Mitgliedstaaten zu verbindlichen Maßnahmen veranlasste. Durch eine Gemeinsame Maßnahme von 1997[29] verpflichteten sich die Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung eines gemeinsamen Definitionsrahmens von „Menschenhandel" und „sexueller Ausbeutung" zur Überprüfung ihrer Rechtsvorschriften und Praktiken sowie zur Verbesserung ihrer Zusammenarbeit. Im einzelnen zielte dies auf wirksame Strafdrohungen, einen weiten Anwendungsbereich des territorialen und persönlichen Geltungsbereich der nationalen Strafvorschriften, auf angemessenen Zeugen- und Opferschutz und auf eine Verbesserung der Rechtshilfe und des Informationsaustausches unter den Mitgliedsstaaten. Ferner wurde ein Förder- und Austauschprogramm für Personen, die für Maßnahmen gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind, verabschiedet (STOP)[30], das mit 6,5 Millionen ECU aus Gemeinschaftsmitteln für Fortbildung, Hospitationen, Seminare und Studien zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beiträgt. Schließlich wurde das Mandat der Europol Drogenstelle auf die Bekämpfung des Menschenhandels erweitert; zugleich wurde ein politischer Konsens zur Erweiterung der Definition des Menschenhandels in dem Europol-Übereinkommen erzielt, demzufolge auch Herstellung, Verkauf und Verteilung von kinderpornographischem Material unter „Menschenhandel" fallen können.

Zunehmend dem Kernbereich der Organisierten Kriminalität zuzuordnen sind Betrug und Korruption in der Union. Soweit es speziell um Betrug zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts[31] geht, verpflichtete Art. 209a EG-V (a.F.) – wie nunmehr mit einem umfassenderen Ansatz Art. 280 EGV – die Mitgliedstaaten zu den gleichen Maßnahmen wie bei Betrug gegen ihre eigenen finanziellen Interessen. Die Umsetzung dieser Verpflichtung – sei es durch den Erlass von Strafvorschriften oder deren Vollzug durch Strafverfolgungsbehörden und Gerichte – obliegt indes wie bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption im allgemeinen auch hier der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im intergouvernementalen Rahmen des dritten Pfeilers.[32] Das am 26. Juli 1995 unterzeichnete, aber noch nicht in Kraft getretene Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft[33] begründet eine Definition des Betrugs zum Nachteil der Gemeinschaft und verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einführung von angemessenen Strafvorschriften sowie zur Zusammenarbeit durch die Einführung von Vorschriften über die Gerichtsbarkeit, die Auslieferung und Rechtshilfe. Ergänzend wird durch die Protokolle von 1996 und 1997[34] die Strafbarkeit von Bestechung und Bestechlichkeit von Amtsträgern anderer Mitgliedstaaten sowie der Gemeinschaft festgelegt sowie die Haftung juristischer Personen, die Bestrafung von Geldwäsche und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden und der Europäischen Kommission begründet. Das 1997 unterzeichnete Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung[35] dehnt schließlich die Strafbarkeit von nationalen und EG-Beamten allgemein auf Bestechung aus, ohne dass diese durch betrügerische Praktiken zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts erfolgen muss.

Neuere horizontale Arbeiten zur Kriminalitätsbekämpfung

Auch wenn der Vertrag von Maastricht zu einer deutlichen Verbesserung der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik geführt hat, so erwies sich für die Arbeiten innerhalb der Union unter anderem auch der institutionelle Rahmen – Gemeinschaftsregime im ersten Pfeiler und intergouvernementale Zusammenarbeit im dritten Pfeiler – als problematisch. Dies zeigte sich etwa bei der Zollzusammenarbeit. Die Aufspaltung zwischen Waren, die dem Gemeinschaftsregime unterliegen (beispielsweise Zigaretten, Alkohol) und den der intergouvernementalen Zusammenarbeit des dritten Pfeilers unterfallenden Gütern (insbesondere Drogen) führte zu Parallelarbeiten an unterschiedlichen Rechtsgrundlagen bei der Amtshilfe der Zollverwaltungen und bei der Errichtung des Zollinformationssystems.[36] Dies entsprach weder den praktischen Bedürfnissen bei der Zollkontrolle und der Zollfahndung, noch ist eine friktionsfreie juristische Grenzziehung zwischen erstem und dritten Pfeiler möglich.[37] Auch in anderen Bereichen erschwerte es die strikt getrennte Aufspaltung der Arbeiten in ersten und dritten Pfeiler zunächst, Konsequenzen aus der Einsicht zu ziehen, dass sich eine erfolgreiche Bekämpfung der Organisierten Kriminalität nicht nur auf ein Tätigwerden von Strafverfolgungsbehörden und Justiz stützen lässt, sondern eine Einfügung in einen umfassenden, auch die Prävention einschließenden Rahmen erfordert. Das getrennte Beratungs- und Entscheidungsverfahren in den Ratsgremien, das allenfalls erst auf der Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter hätte zusammengeführt werden können, überließ bei Ausarbeitungen von Maßnahmen mit Berührungspunkten zu einem Instrument mit Relevanz für die Kriminalitätsbekämpfung in einem anderen Pfeiler die gebotene inhaltliche Abstimmung der internen Koordination in den Mitgliedstaaten. Von deren Existenz und Qualität hing es dann ab, ob zumindest ad-hoc diese interne Koordination auch auf die Ratsebene der Union getragen wurde.

Ausgangspunkt für pfeilerübergreifende Arbeiten innerhalb der Union war die Drogenbekämpfung. Auf der Grundlage des Aktionsplans der Europäischen Union zur Bekämpfung von Drogen und eines Mandats des Europäischen Rats von Cannes erarbeitete 1995 eine Ratsgruppe von Drogenexperten einen Bericht mit konkreten Empfehlungen, wie dem Drogenproblem in der Union wirksamer begegnet werden kann. Der Bericht verfolgt einen horizontalen Ansatz, der Nachfragereduzierung durch Prävention mit der Reduzierung des Angebots durch verbesserte Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und verstärkter internationaler Kooperation (zum Beispiel Vereinte Nationen, Weltzollorganisation) verbindet. Die Empfehlungen des Berichts werden in der Union durch eine zu diesem Zweck geschaffene horizontale Drogengruppe umgesetzt, die jährlich dem Europäischen Rat über Fortschritte berichtet. Zwei Ergebnisse der Arbeiten dieser Gruppe seien hervorgehoben: Zum einen die Gemeinsame Maßnahme zur Angleichung der Rechtsvorschriften und des Verfahrens zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels.[38] Diese begründet in knapper Form eine sehr allgemein gehaltene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung unterschiedlicher Aspekte der illegalen Drogenherstellung und des illegalen Drogenhandels sowie des Drogentourismus zu verbessern. Zur Angleichung von Rechtsvorschriften sollen sich die Mitgliedstaaten bemühen, angemessene Strafdrohungen festzulegen und konvergente Rechtsvorschriften zu erlassen sowie Gesetzgebungsrückstände und -lücken zu beseitigen. Den Mitgliedstaaten wird allerdings (unter Beachtung der Grundgedanken des nationalen Rechts) die Verpflichtung auferlegt, das vorsätzliche und öffentliche Veranlassen des illegalen Konsums oder der illegalen Herstellung von Drogen unter Strafe zu stellen. 1997 verabschiedete der Rat eine Gemeinsame Maßnahme zu synthetischen Drogen.[39] Sie begegnet der zunehmenden Verbreitung synthetischer Drogen, deren Herstellung technisch einfach und preiswert ist und deren Gefahren für die Gesundheit häufig unterschätzt werden. Für neue synthetische Drogen, die nicht im VN-Übereinkommen über psychotrope Stoffe von 1971 aufgeführt sind, wird ein unter Einbeziehung von Europol und der Europäischen Drogenbeobachtungsstelle ein Frühwarnsystem errichtet, das eine Meldung und Risikobewertung neuer synthetischer Drogen vorsieht. Auf Grundlage dieser Bewertung kann der Rat dann beschließen, ob und welche Kontrollen oder Sanktionen von den Mitgliedstaaten gegen die Substanz in der Europäischen Union zu treffen. In Anknüpfung an diese Arbeiten und dem Mandat des Europäischen Rats in Wien folgend hat die Kommission im Mai 1999 Vorschläge für ein Drogenbekämpfungsprogramm 2000 bis 2004 vorgelegt.[40] Schwerpunkte bei der Kriminalitätsbekämpfung, bei der weiterhin die synthetischen Drogen eine zentrale Rolle spielen, sollen eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter Beteiligung von Europol sowie gemeinsame Normen im Strafrecht sein.

Auch bei der Entwicklung eines umfassenden Ansatzes zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität war es der Europäische Rat, der die Arbeiten forcierte. Ungeachtet einzelner Erfolge bei der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten – insbesondere durch Europol und die gemeinsamen Kontrollaktionen der Zollverwaltungen – war die Kooperation zu sporadisch und verlief sich häufig in Einzelprojekten, die einer umfassenden und langfristigen Strategie entbehrten.[41] Die Nutzung neuer Technologien (Internet, elektronischer Bankverkehr)[42], die intensivere Verquickung von Verbrechen und nach außen legalem Handeln bei der Sicherung der Erträge aus Straftaten und zunehmende Versuche der Einflussnahme auf Wirtschaft, Verwaltung und Politik hatten zudem das Ausmaß der Bedrohung durch die Organisierte Kriminalität weiter wachsen lassen. Daher wurde mit dem Ziel eines nachdrücklicheren und besser koordinierten Vorgehens gegen die Organisierte Kriminalität im Auftrag des

Europäischen Rats von Dublin im April 1997 ein Aktionsplan zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität erstellt.[43] Der Aktionsplan, der sich in 15 politische Leitlinien und 30 konkrete Empfehlungen mit festen Terminvorgaben gliedert, sucht in umfassender Weise durch nationale und EU-Gesetzgebung, durch organisatorische Maßnahmen und durch die Inanspruchnahme von Finanzierungsprogrammen der organisierten Kriminalität im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich mit Mitteln der Prävention und Repression zu begegnen.

Bei der Prävention stehen im Aktionsplan Einzelmaßnahmen im Vordergrund.[44] So soll die Inanspruchnahme der Strukturfonds verhindern, dass soziale Randgruppen zur Zielscheibe von krimineller Einflussnahme werden. Im öffentlichen Bereich ist sicherzustellen, dass bei Ausschreibungen und Subventionen Personen aus dem Umfeld der Organisierten Kriminalität wirksam ausgeschlossen werden, im privaten Sektor ist der Schutz besonders gefährdeter Berufe durch Verhaltenskodizes zu verbessern.[45] Der Aktionsplan sieht auch eine Erweiterung des strafrechtlichen und prozessualen Instrumentariums vor, etwa durch den Straftatbestand der Beteiligung einer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates anwesenden Person an einer kriminellen Vereinigung[46], durch lange Verjährungsfristen für schwere Straftaten aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität und durch erweiterte Ermittlungsmaßnahmen beim Waschen von Erträgen aus Straftaten. Im organisatorischen Bereich sind auf nationaler Ebene Kontaktstellen für die Zusammenarbeit mit umfassenden Zuständigkeiten einzurichten sowie multidisziplinäre Teams einzusetzen, die zur Entwicklung nationaler Strategien bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität beitragen und in Zusammenarbeit mit Europol umfangreiche parallele Ermittlungsverfahren in den Mitgliedstaaten initiieren. Ferner ist – unter Berücksichtigung der nationalen Rechtsordnungen, der nationalen Zuständigkeit für die Festlegung der Organisationsstrukturen für Ermittlungsbehörden und Justiz sowie unter Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz – ein Netz für die justitielle Zusammenarbeit zu schaffen, das vor allem der Herstellung von Direktkontakten zwischen den für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zuständigen Justiz- und Ermittlungsbehörden dient.[47] Durch ein Bündel von Maßnahmen sollen der Organisierten Kriminalität die finanziellen Grundlagen entzogen werden. In Anknüpfung an das Übereinkommen des Europarates über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten[48] zielt die Gemeinsame Maßnahme von 1998[49] auf eine weitere Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften zur Definition der Geldwäsche sowie zur Beschlagnahme und der Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten. Ferner ermöglichen die Mitgliedstaaten, dass die Vorschriften über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten innerstaatlich und auf Ersuchen anderer Mitgliedstaaten auch die Einziehung von Vermögensgegenständen; soll diese „vermögensbezogene" Einziehung ein Vorgehen gegen die Täter gerade dann verbessern, wenn die Erträge ins Ausland verbracht wurden. Darüber hinaus ist die Meldepflicht bei der Geldwäsche-Richtlinie auf alle Straftaten im Zusammenhang mit schweren Verbrechen und auf andere Personen und Berufszweige als die in der Richtlinie genannten Finanz- und Kreditinstitute auszudehnen. Eingehend befasst sich der Aktionsplan mit dem weiteren Ausbau von Europol, wobei die hier getroffenen Empfehlungen weitgehend Eingang in den Amsterdamer Vertrag gefunden haben. Angesprochen ist auch die missbräuchliche Nutzung neuer Technologien zu kriminellen Zwecken, was zu einer Ratsentschließung zu illegalen und schädlichen Inhalten im Internet[50] und zur Erarbeitung eines Rechtsinstruments zur Bekämpfung von Kinderpornographie im Internet[51] geführt hat. Entwickelt wurden auch Elemente einer Strategie gegen High-Tech-Kriminalität.[52] Schließlich hat der Aktionsplan in Anlehnung an einen entsprechenden Mechanismus der internationalen Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche" der G 7/P 8-Gruppe zur Schaffung einer Begutachtung der Anwendung und Umsetzung der internationalen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten geführt, die zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität eingegangen worden sind.[53] Damit wurde noch vor den Verbesserungen der Zusammenarbeit durch den Amsterdamer Vertrag eine der Hauptschwächen der bisherigen Arbeiten im dritten Pfeiler beseitigt.

Auch wenn für einige Maßnahmen – etwa das Übereinkommen über die gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen – die Fristvorgaben nicht erreicht werden konnten, hält sich die Umsetzung der 30 Empfehlungen, die Ende 1999 abgeschlossen sein sollte, weitgehend im Rahmen der Vorgaben. Es wird dann wieder dem Europäischen Rat obliegen, den Arbeiten zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität neue Impulse zu verleihen.

Der Amsterdamer Vertrag

Institutionelle Aspekte

Der Amsterdamer Vertrag hat zu erheblichen Verbesserungen des institutionellen Rahmens für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität geführt. Dass dabei die Themenfelder der polizeilichen und strafrechtlichen/strafprozessualen Zusammenarbeit im intergouvernementalen Rahmen belassen werden, war allgemein erwartet worden.[54] Dadurch wird die schon im Vertrag von Maastricht angelegte Abstufung der integrativen Verdichtung im Bereich Justiz und Inneres weiter fortgeführt. Der EU-Vertrag legt nunmehr – und dies angesichts der Vergemeinschaftung der Asyl-, Migrations- und Außengrenzpolitik sowie der zivilrechtlichen Zusammenarbeit mit guten Gründen – mit dem Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine inhaltliche Zielvorgabe für die Justiz- und Innenpolitik fest (Art. 61 EG-V, Art. 29 EU-V). Darüber hinaus werden die wichtigsten Konsequenzen aus den institutionellen Defiziten der bisherigen Arbeiten gezogen.[55] Bei den rechtlichen Instrumenten für die polizeiliche und strafrechtliche/strafprozessuale Zusammenarbeit ist die in ihrer rechtlichen Qualität umstrittene Gemeinsame Maßnahme, die bei Annahme einer rechtlichen Bindungswirkung gegenüber den Regierungen diese häufig aufgrund eines unverbindlichen Inhalts der Maßnahmen faktisch hat leer laufen lassen, durch Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse ersetzt worden (Art. 34 Abs. 2 b., c. EUV). Hierdurch werden neben der ausdrücklichen Klärung der rechtlichen Verbindlichkeit unterschiedliche Rechtsinstrumente für Legislativmaßnahmen und Maßnahmen im organisatorisch-praktischen Bereich vorgesehen. Dies dürfte es in Zukunft erschweren, durch einen generellen Vorbehalt zugunsten des nationalen Rechts Regelungen im Legislativbereich jegliche konstitutive Wirkung zu nehmen. Bei Übereinkommen werden – geleitet von der Erfahrung jahrelangen Abwartens auf den Abschluss der Ratifizierungen – die Mitgliedstaaten immerhin zur Einleitung des Ratifizierungsverfahrens innerhalb einer vom Rat zu setzenden Frist verpflichtet. Das vorzeitige Inkrafttreten der Übereinkommen unter einer Mehrheit von Mitgliedstaaten wird ermöglicht (Art. 34 Abs. 2 d. EUV).[56]

Die Rechte der Gemeinschaftsinstitutionen sind verstärkt worden. Das – mit den Mitgliedstaaten geteilte – Initiativrecht der Kommission (Art. 34 Abs. 2 EUV) dürfte mit dazu beitragen, dass die insbesondere für die ersten Jahre unter Maastricht erkennbare Kurzfristigkeit und fehlende Kontinuität der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Initiativen, bei denen

mitunter die formale Annahme eines Instruments während des sechsmonatigen Vorsitzes stärker in den Vordergrund trat als dessen inhaltliche Ausgestaltung, durch eine langfristige kohärente Politik ersetzt wird. Eine solche Politik ist indes bereits in der späteren Maastricht-Phase aufgrund der Festlegung von Arbeitsprogrammen im Bereich Justiz und Inneres[57] und der vom Europäischen Rat gegebenen Mandate angelegt worden. Die jetzt obligatorische Anhörung des Europäischen Parlaments vor der Annahme von Maßnahmen nach Art. 34 Abs. 2 b. und d. EUV entspricht dem Mindesterfordernis unmittelbar demokratisch legitimierter Partizipation auf der europäischen Ebene.[58] Dass dabei die vorgesehene Beteiligungsfrist des Europäischen Parlaments von mindestens drei Monaten die Vorstellung und Annahme von Projekten während der Ratspräsidentschaft eines Mitgliedsstaates nahezu unmöglich machen wird, muss im Interesse der Kontinuität und Qualität der Arbeit kein Nachteil sein.

Hinzu tritt die Einbeziehung von Schengen in die Europäische Union, das damit seine Vorreiterrolle für die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzkontrollen erfüllt hat. Für die polizeiliche Zusammenarbeit besteht der Mehrwert von Schengen zum einen in der Einbringung des Schengener Informationssystem (SIS), das als grenzüberschreitendes Personen- und Sachfahndungssystems unverzichtbar für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist. Ferner können die Erfahrungen in praktischer grenzüberschreitender Zusammenarbeit, etwa bei der Observation und der Nacheile[59] genutzt werden. Erste Initiativen zur Übertragung dieser Schengen-Erfahrungen in die Union hat die deutsche Ratspräsidentschaft unmittelbar nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages ergriffen. Die Ratsentschließung zur Bekämpfung internationaler Kriminalität mit Ausbreitung über Routen[60] zielt auf eine Fortsetzung der gemeinsamen Operationen, die von den Schengen-Staaten auf routengebundenen Deliktsfeldern durchgeführt worden sind. Im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit werden die Parallelnormierungen für die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen Schengen und der Europäischen Union zusammengeführt.[61]

Regelungen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Hinsichtlich der spezifischen Vorschriften zur polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit ist zunächst der Anwendungsbereich des Vertrages von schwerwiegenden Formen der internationalen Kriminalität auf organisierte und nicht organisierte Kriminalität verändert worden. Inhaltlich legt der Vertrag einen starken Akzent auf operative Zusammenarbeit, ohne dass hierdurch eine Fortentwicklung gegenüber dem Vertrag von Maastricht erfolgt. Dabei erweist sich der schillernde und auch im politischen Raum gebrauchte Begriff „operativ"[62] gerade in bezug auf Europol als irreführend. Selbst wenn dieser Begriff einen eigenständigen rechtlichen Gehalt hätte[63] und im Sinne von klassischen polizeilichen Eingriffs- oder Exekutivbefugnisse zu verstehen wäre (Festnahme, Durchsuchungen, Beschlagnahmen, etc.)[64], so werden Europol gerade keine derartigen Befugnisse verliehen; diese verblieben wie bisher bei den nationalen Behörden. Gemäß Art. 30 Abs. 2 a. EUV soll Europol (lediglich) „...die Vorbereitung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich operativer Aktionen gemeinsamer Teams mit Vertretern von Europol, in unterstützender Funktion ... erleichtern und unterstützen...". Dazu war aber schon die Europol Drogenstelle – qua Datenaustausch über die nationalen Verbindungsbeamten oder durch Hilfsfunktionen der EDS-Mitarbeiter – befugt.[65] Zuständigkeiten beim Informationsaustausch sieht das Europol-Übereinkommen schon jetzt für die Mitarbeiter von Europol vor, und sie in dem Umfang zu schaffen, wie sie jetzt der Amsterdamer Vertrag als Auftrag festlegt, wäre wohl bereits unter Maastricht möglich gewesen. Einen erkennbaren Mehrwert gegenüber dem Maastrichter Vertrag hätte dieser Auftrag des Amsterdamer Vertrages zum Ausbau von Europol nur dann, wenn die Beiträge der Europol-Mitarbeiter in den gemeinsamen Teams über den Informationsaustausch und daraus abzuleitende Funktionen, auf die Art K.1.9 EUV (alt) Europol beschränkt hat, hinausgingen. Die dreifache Einschränkung in Art. 30 Abs. 2 a. EUV („...die Vorbereitung...in unterstützender Funktion, zu erleichtern und zu unterstützen..."), die die Funktion der Europol-Mitarbeiter in den gemeinsamen Teams mit den Vertretern der Behörden der Mitgliedstaaten weit zurücknimmt – und dies wegen der alleinigen rechtlichen und politischen Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung der operativen Aktionen auch muss –, spricht gegen ein derartiges Verständnis. Insoweit wird es ungeachtet einer etwaigen Anpassung des Europol-Übereinkommens bei den untergeordneten Hilfsfunktionen von Europol bleiben. Erkennbar dürfte allerdings aus der politisch-deklaratorischen Regelung in Art. 30 Abs. 2 a. EUV sein, dass die Europol-Mitarbeiter über die Einbeziehung in gemeinsame Teams zunächst an eine koordinierende Rolle gegenüber den nationalen Strafverfolgungsbehörden und dann auch langfristig an die Wahrnehmung von Exekutivbefugnisse herangeführt werden könnten. In diese Richtung deutet auch Art. 30 Abs. 2 b. EUV, demzufolge Europol sich an die Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ersuchen wenden kann, Ermittlungen vorzunehmen und zu koordinieren. Auch wenn das Ersuchen keine bindende Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten hat, so dehnt dieses aktiv-initiierende Element die dem Maastrichter Vertrag zugrundeliegende Konzeption von Europol aus.

Auch für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden außerhalb von Europol spricht der Vertrag operatives Handeln an (Art. 30 Abs. 1 a), was ebenfalls unter Maastricht bereits möglich war und – wie gezeigt – für die Zollzusammenarbeit praktiziert wurde. Gleiches trifft auf das Tätigwerden von Strafverfolgungsbehörden im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates zu (Art. 33 EUV). Gemeint sind aus polizeilicher Sicht grenzüberschreitende Ermittlungsformen wie Nacheile, Observation oder die Durchführung kontrollierter Lieferungen, die im Schengener Durchführungsübereinkommen und im sogenannten Neapel II-Übereinkommen für den Zoll geregelt sind. Dabei hat Art. 33 EUV, wonach der Rat festlegt, unter welchen Bedingungen und Grenzen diese Ermittlungen zulässig sind, nicht zur Folge, dass diese Formen der Zusammenarbeit nunmehr abschließend durch den EU-Vertrag und damit ausschließlich durch den Rat geregelt werden. Auch wenn im Amsterdamer Vertrag eine dem alten K.7 EUV entsprechende ausdrückliche Bestimmung zur Zulässigkeit bi- und multilateraler Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten fehlt, wird man aus den Vorschriften über die verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Art. 40, 43 ff. EU-V nicht ableiten können, dass bi- und multilaterale Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Rahmens unzulässig wäre.[66] Allgemein gilt für den Akzent, den der Amsterdamer Vertrag auf operative Zusammenarbeit legt, gleiches wie – mit Ausnahme von Art. 30 Abs. 2 b. EUV – für alle anderen Vorschriften zur polizeilichen Zusammenarbeit: Der Vertrag erweitert nicht den zulässigen Rahmen der Zusammenarbeit, sondern setzt für die Zukunft verbindliche inhaltliche Schwerpunkte, wobei diese in bezug auf Europol binnen fünf Jahren zu verwirklichen sind. Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit, die durch Maastricht eröffnet, aber nicht ausgeschöpft wurden, werden durch Amsterdam in spezifischer Weise für unterschiedliche Bereiche der polizeilichen Zusammenarbeit (Europol, Informations- und Datenverarbeitung, Aus- und Weiterbildung, Kriminaltechnik, Forschung und Statistik) mit zum Teil verbindlichen Zeitvorgaben konkretisiert. Eine

solche Konkretisierung erfolgt auch für die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen: Art. 31 EUV legt fest, dass das gemeinsame Vorgehen der Mitgliedstaaten unter anderem Maßnahmen zur Angleichung der Strafvorschriften im Bereich von Organisierter Kriminalität, Drogenhandel und Terrorismus sowie bei der Auslieferung und der Rechtshilfe einschließt.

Resümee und Ausblick

Die Europäische Union hat die Herausforderung durch die Organisierte Kriminalität angenommen. Nach Schaffung der erforderlichen vertraglichen Grundlagen für die Zusammenarbeit und einer Orientierungsphase mit ersten Schwerpunkten, haben die Mitgliedstaaten eine kohärente Strategie zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität entwickelt, die sich aus einem Bündel aufeinander abgestimmter und verbindlicher Einzelmaßnahmen zusammensetzt. Hierbei scheint die Verzahnung zwischen den politischen Impulsen und der Arbeit auf Expertenebene zu gelingen. Diese erfordert nicht nur ein rasches Umsetzen der politischen Vorgaben, sondern zugleich ein permanentes Messen und Korrigieren der Arbeiten an aktuellen Entwicklungen wie auch eine Überprüfung der Anwendung der Ergebnisse. So kann am besten gewährleistet werden, dass das Erstellen und Umsetzen von Aktionsplänen nicht zu schematischer Routine gerät, bei der der eigentliche Erfolg eher in der schnellen Erfüllung der politischen Vorgaben und ihrer Vollzugsmeldung an den Europäischen Rat und weniger in einem konkreten Mehrwert der Maßnahmen gesehen wird.

Auch wenn die Regelungen des Amsterdamer Vertrages zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vielleicht hinter manchen Erwartungen zurückgeblieben sind, so besteht ihr Nutzen in der ausgewogen akzentuierten und systematischen Fortentwicklung der bisherigen Arbeiten. Dabei leistet der vom Europäischen Rat in Wien im Dezember 1998 angenommene Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts[66] eine wichtige ergänzende Funktion, in dem er die kurzfristigen und mittelfristigen Prioritäten für die künftigen Arbeiten festlegt. Angesichts der Schwierigkeit der noch zu leistenden Arbeiten, die sowohl eine stärkere Öffnung gegenüber Elementen, die dem eigenen Rechtssystem fremd sind, erfordern, um weitere Angleichungen im Straf- und Strafprozessrecht zu ermöglichen, als auch ein intensiveres Vertrauen in das Handeln der Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten bei der praktischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, dürfte dieses Vorgehen weitere Fortschritte begünstigen.

Perspektiven, die über den Amsterdamer Vertrag hinaus weisen, sollten dann vom Europäischen Rat bei seiner Tagung im Oktober 1999 in Tampere aufgezeigt werden, der sich zum ersten Mal seit Schaffung eines einheitlichen institutionellen Rahmens in der Europäischen Union ausschließlich mit Fragen der Innen- und Justizpolitik befasst. Allerdings lässt der eher unglücklich gewählte Zeitpunkt – nur wenige Monate nach dem (verspäteten) Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages – keine Bewertung der ersten Ergebnisse der verstärkten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu, aus der heraus eine Perspektive zu einer Entwicklung von Elementen supranationaler Zusammenarbeit hätte begründet werden können.

Bei dieser Diskussion um die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit wird auch die Erweiterung der Union Berücksichtigung finden. Dass es sich bei der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität um eines der sensibelsten Themen bei der Erweiterung handelt, hat auf Betreiben der Mitgliedstaaten früh und nachdrücklich Niederschlag in der Arbeit gefunden. Beginnend mit der von der deutschen Ratspräsidentschaft im September 1994 einberufenen Berliner Konferenz mit den mittel- und osteuropäischen Staaten zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität über die Treffen auf Minister- und Expertenebene im Rahmen des strukturierten Dialogs bis zur verstärkten Vorbeitrittsstrategie stand das Thema Bekämpfung der Organisierten Kriminalität im Zentrum der Arbeiten. Diese konzentrierten sich auf Ausbildungs- und Ausrüstungsbeihilfe, auf die Unterrichtung über den EU-Besitzstand und die Vermittlung der Arbeitspraktiken bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, an die die Beitrittskandidaten durch Teilnahme als Beobachter an Projekten unter Mitgliedstaaten herangeführt werden. In der zwischen mit den beitrittswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas sowie mit Zypern 1998 geschlossenen Vorbeitrittsvereinbarung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität[67] bekräftigen die Partner ihre Absicht zur verstärkten Zusammenarbeit auf der Grundlage des Aktionsplans zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und unterwerfen die Durchführung der Vereinbarung einer regelmäßigen Beobachtung und Bewertung. Zudem ist auf Ratsebene speziell für den Bereich Justiz und Inneres ein Mechanismus zur gemeinsamen Bewertung der Übernahme, Anwendung und effizienten Umsetzung des EU-Besitzstandes durch die Beitrittsländer geschaffen worden[68], der unbeschadet der Zuständigkeit der Gemeinschaft den Erweiterungsprozess durch Länderberichte begleitet. Durch dieses langfristige angelegte und auch die Besonderheiten der Innen- und Justizpolitik berücksichtigende Vorgehen sollte gewährleistet sein, dass bei der Erweiterung den Erfordernissen auch in diesem Bereich genügt wird.

Anmerkungen

1. Aus der umfänglichen Literatur etwa Les systèmes penaux à l'epreuve du crime organisé, in: Revue International de Droit Pénal, Vol. 67, 1996, S. 417ff.; Clutterbruck, Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992, London 1994; Rupprecht/Hellenthal/Weidenfeld, Internal Security and the Single Market, Gütersloh 1994; Wittkämper/Krevert/Kohl, Europa und die innere Sicherheit, Wiesbaden 1996; Pitschas (Hrsg.), Politik und Recht der inneren Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, München 1995/1996; Sieber (Hrsg.), Internationale Organisierte Kriminalität – Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen, Köln 1997.

2. Die Abhandlung beschränkt sich auf die Arbeiten im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Unberücksichtigt bleiben daher neben der internationalen Kooperation (etwa G 7/P 8, Vereinte Nationen) Maßnahmen des Gemeinschaftsrechts, die zur Kriminalitätsbekämpfung beitragen. Zu nennen wären insbesondere die Geldwäscherichtlinie (91/308/EWG vom 10.6.1991), die Gemeinschaftsinstrumente zur Herstellung und zum Inverkehrbringen (Richtlinie des Rates 92/109/EWG vom 14.12.1992) und zur Ausfuhr (Verordnung des Rates EWG 2677/90 vom 13.12.1990) von Drogenausgangsstoffen sowie die Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelung (515/97 vom 13. 3. 1997). Hinzuweisen ist auch auf die Koordinierung der nationalen Ermittlungen bei Betrug zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts auf Gemeinschaftsebene früher durch UCLAF (unité de coordination de la lutte anti-fraude), ab 1. Juni 1999 durch OLAF. Wie UCLAF, dessen Aufgaben es übernommen hat, ist OLAF im institutionellen Gefüge der Kommission verankert, wird aber nun durch besondere Vorkehrungen in seiner Unabhängigkeit gestärkt. Zusätzlich erhält OLAF die Kompetenz, intern bei allen Gemeinschaftsorganen und Gemeinschaftseinrichtungen Untersuchungen vorzunehmen.

3. Zur Entwicklung Fijnaut/Hermans, Police Cooperation in Europe, Lochem 1987; Bigo, L'Europe des polices et de la securité, Bruxel-

les 1992; Oberleitner, Schengen und Europol, Wien 1998, jeweils mit weiteren Nachweisen.

4. Nach Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht wurde die Tätigkeit der EDS auf eine Gemeinsame Maßnahme (vom 10. März 1995, 95/73/JI) gestützt, durch die zugleich das Mandat über den die Bekämpfung des illegalen Drogenhandel hinaus erweitert wurde.

5. Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 (95/C 316/01)

6. 1998 erfolgte in über 2000 Fällen ein Informationsaustausch über EDS/Europol.

7. Art. 102-118 und Art. 126-130 des Durchführungsübereinkommens von 1990.

8. Vom 24.10. 1995 (ABl. Nr. L 281/31). Die Datenschutzrichtlinie nimmt die Datenverarbeitung für Zwecke der öffentlichen Sicherheit, die nicht unter das Gemeinschaftsrecht fallen, ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich aus, vgl. Erwägungsgrund Nr. 16 zur Richtlinie.

9. Vgl. Storbeck, Aufgaben und Perspektiven für Europol, in: Theobald (Hrsg.), Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion?", Berlin 1997, S. 118, 122. Vorschläge zur Weiterentwicklung von Europol finden sich in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom April 1999, Dok. PE 229.270 (endg.) vom 23.2.1999.

10. Ratsentschließung vom 17. Januar 1995 über die rechtmäßige Überwachung des Fernmeldeverkehrs (96/C329/01) sowie Ratsentschließung vom 9. Juni 1997 über den Austausch von DNA-Analyseergebnissen (97/C 193/02). Die Arbeiten zur Schaffung einheitlicher Funkfrequenzen dauern an.

11. Vom 14. Oktober 1996 (96/602/JI).

12. Gemeinsame Maßnahme vom 20. Dezember 1996 (97/12/JI).

13. Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 (95/C 316/02).

14. Rechtsakt des Rates vom 18. Dezember 1998 (98/C 24/01).

15. S. Anmerkung 59.

16. Die vier Aktionen des Jahres 1998 führten zur Beschlagnahme von 4.000 kg Drogen und über 20.000 Liter Alkohol, Ratsdokument 8654/99 (Presse 168) Provisional Version, 2184th Council Meeting – Justice and Home Affairs, Brussels 27/28 May 1999.

17. Vom 13. Dezember 1957, ETS/STE No. 24.

18. Vom 20. April 1959, ETS/STE No. 30.

19. Vom 8. November 1990, ETS/STE No. 141.

20. Rechtsakt des Rates vom 10. März 1995 (95/C 78/01).

21. Rechtsakt des Rates vom 27. September 1996 (96/C 313/02).

22. Vom 23. November 1995 (95/C 327/04).

23. Vom 20. Dezember 1996 (97/C 10/01).

24. Die Aktivitäten der international agierenden Banden erstrecken sich häufiger auf mehrere Deliktsfelder. Zunehmend gebräuchlich sind Kooperationen in Tauschform, indem etwa gestohlene Kfz gegen Drogen oder gegen zur Prostitution gezwungene Frauen „ausgetauscht" werden.

25. Vom 29. November 1996 (96/747/JI).

26. Vom 29. November 1996 (96/699/JI).

27. Vom 29. November 1996 (96/698/JI).

28. Vom 29 November 1996 (96/C 375/01).

29. Vom 24. Februar 1997 (97/154/JI).

30. Gemeinsame Maßnahme vom 29. November 1996 (96/700/JI).

31. Nach dem Betrugsbekämpfungsbericht der Kommission von 1998 ist dem Gemeinschaftshaushalt 1997 durch die gemeldeten Betrugsfälle ein Schaden von 585 Millionen ECU entstanden.

32. Nunmehr ausdrücklich Art. 280 Abs. 4 EGV.

33. (95/C 316/03).

34. Vom 29. November 1996 (97/C 151/01) bzw. vom 19. Juni 1997 (97/C 221/02).

35. Rechtsakt des Rates vom 26. Mai 1997 (97/C 195/01).

36. So zum einen bei der Amtshilfe einerseits das Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen im dritten Pfeiler (Neapel II, s.o.) und anderseits die Verordnung Nr. 515/97 des Rates vom 13.3.1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission. Ferner die Errichtung des Zollinformationssystems einerseits auf Grundlage des ZIS-Übereinkommens von 1995 und andererseits auf Grundlage der Verordnung Nr. 515/97.

37. Die in der EG-Verordnung 515/97 getroffene negative Abgrenzung zur intergouvernementalen Zusammenarbeit (Amtshandlungen, die „auf Verlangen oder unter unmittelbarer Verantwortung der Justizbehörden vorgenommen werden", vgl. Art. 2 Abs. 1), lässt sich kaum einheitlich handhaben, da dies von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat differiert. Sie lässt aber erkennen, dass eine Grenzziehung zwischen Maßnahmen des ersten und dritten Pfeilers nicht nur von den jeweiligen Waren abhängig ist, sondern auch von der Zielsetzung des Eingriffsaktes. Demgemäss unterliegen repressive Akte der Strafverfolgungsbehörden auch dann der intergouvernementalen Zusammenarbeit, wenn sie sich auf Waren beziehen, die dem Zollregime der Gemeinschaft unterliegen (Alkohol, Zigaretten).

38. Vom 17.12. 1996 (96/750/JI).

39. Vom 16. Juni 1997 (97/396/JI).

40. Mitteilung der Kommission an Rat und Europäisches Parlament über einen Aktionsplan der EU zur Drogenbekämpfung 2000-2004, Dok. KOM(99)239 endg.

41. Deutliche Kritik aus französischer Sicht etwa im Rapport d'information sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, Delegation de l'assemblée nationale pour l'Union Européene, Paris 1996, „...dispersion des initiatives et absence de résultats tangibles".

42. Vgl. Organised Crime around the World, European Institute for Crime Prevention and Control (affiliated with the UN), Helsinki 1997.

43. (97/C 251/01). Eine Bestandsaufnahme zu nationalen und internationalen Strategien der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sowie weitergehende Empfehlungen, die auch im Aktionsplan berücksichtigt werden, bei Savona, Assessment of the Various National and International Stategies Aimed at Combatting Organized Crime, in: Sieber (Anm. 1), S. 221.

44. Auf Aufforderung des Europäischen Parlaments, das den Präventionsgedanken im Aktionsplan nicht ausreichend berücksichtigt sah, formulierte der Rat eine umfassende Strategie zur Prävention organisierter Kriminalität (Entschließung vom 3./4. 12. 1998, Ratsdok. 13673/98 (Presse 427), Provisional Version, 2146th Council Meeting – Justice and Home Affairs).

45. Im Juli 1999 haben fünf europäische Dachverbände der Rechtsanwälte, Notare, Steuerberufe sowie der Buch- und Rechnungsprüfer eine Charta zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität unterzeichnet, in der sie sich zur Aufstellung berufsspezifischer Verhaltenskodizes verpflichteten; die nationalen Berufsverbände werden aufgefordert, in ihre Regelwerke Vorschriften zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität aufzunehmen, vgl. FAZ vom 28.07.1999, S. 7.

46. Als Gemeinsame Maßnahme vom Rat auf seiner Tagung am 3./4. Dezember 1998 verabschiedet, Ratsdok. 13673/98 (Presse 427) Provisional Version, 2146th Council Meeting – Justice and Home Affairs, S. 11.

47. Errichtet durch die Gemeinsame Maßnahme vom 29. Juni 1998 (98/428/JI).

48. Vom 8. November 1990, ETS/STE No. 30.

49. Vgl Ratsdok. 13673/98 (Presse 427) Provisional Version, 2146th Council Meeting – Justice and Home Affairs, S. III.

50. Vom 17. 2.1997, (97/C 70/01).

51. Die noch unter Maastricht konzipierte Maßnahme, vgl. Ratsdok. 13673/98 (Presse 427) Provisional Version, 2146th Council Meeting – Justice and Home Affairs, S. 22, wird nach Beteiligung des Parlaments als Beschluss oder Rahmenbeschluss verabschiedet.

52. Ratsdok. 13673/98 (Presse 427) Provisional Version, 2146th Council Meeting – Justice and Home Affairs, S. IV.

53. Gemeinsame Maßnahme vom 5. Dezember 1997 (97/827/JI).

54. Unter den Verfassungsorganen der Bundesrepublik sprach sich nur der Bundesrat für eine Vergemeinschaftung wesentlicher Themenfelder der Innen- und Rechtspolitik aus, um dadurch unter anderem eine gemeinsame Bekämpfung des grenzüberschreitenden Verbrechens zu ermöglichen (Entschließung vom 31.3. 1995, DrS 169/95) sowie für eine Schaffung eines EG-weiten Fahndungs- und Datenverbundes (EIS, Europol ohne Exekutivbefugnisse) und dessen Überführung in das Gemeinschaftsverfahren und für eine Vergemeinschaftung der Rechtshilfe in Strafsachen aus (Entschließung vom 15.12. 1995,

DrS 667/95). Auch die Europa-Union Deutschland befürwortete eine umfassende Überführung der Zuständigkeiten zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität in das Gemeinschaftsrecht (Beschluss des 42. Ordentlichen Kongresses vom 9.11. 1996). Unter den Mitgliedstaaten sprachen sich die Regierungen von Belgien, Österreich und Irland für eine Vergemeinschaftung der Bekämpfung des Drogenhandels sowie Österreich auch des Betrugs im internationalen Maßstab aus. Nachweise bei Piepenschneider, Regierungskonferenz 1996, Synopse der Reformvorschläge der EU, Sankt Augustin, 2. Auflage 1996, S. 160, 183, 195.

55. Eingehend zu den Defiziten der Zusammenarbeit unter Maastricht O'Keefe, Recasting the Third Pillar, in: Common Market Law Review, 1995, S. 893; ferner Commission Report for the Reflection Group, Intergovernmental Conference 1996, Luxemburg 1995, S. 50 ff.; speziell zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität Margue, La coopération européene en matière de lutte contre la criminalité organisée dans le context du traité d'Amsterdam, in: Revue du Marché Unique Européen, 1997, S. 91.

56. Von den sechs bisher im Rat der Union unterzeichneten Übereinkommen mit Bezug zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ist bis heute nur das Europol-Übereinkommen in Kraft getreten.

57. Etwa Entschließung des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung der Prioritäten für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres für den vom 1. Januar 1998 bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam (98/C 11/01).

58. Dass vor der Unterzeichnung des Europol-Übereinkommens 1995 die Anhörung des Europäischen Parlaments unterblieben war, dürfte sich jenseits des vertragsgetreuen Verhaltens des Rates gegenüber dem Parlament bewegt haben.

59. Die Modalitäten der Nacheile (auslösende Straftat, Gebietsbezeichnung, zeitliche Begrenzung und Festhalterecht) sind jedoch gerade nicht einheitlich geregelt, sondern in eine unüberschaubare Vielzahl bilateraler Regelungen aufgesplittert, vgl. Taschner, Schengen, Baden-Baden 1997, S. 41; Oberleitner (Anm. 3), S. 66 ff.

60. Vgl. Ratsdok. 8654/99 (Presse 168) Provisional Version, 2184th Council Meeting – Justice and Home Affairs – Brussels, 27/28 May 1999, S. III.

61. Kritisch zu der hier bestehenden Vertragsverwirrung zwischen Schengen, der Europäischen Union und dem Europarat, Schomburg/Lagodny, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 3. Auflage 1998.

62. So forderten Präsident Chirac und Bundeskanzler Kohl in ihrem gemeinsamen Brief vom 9.12.1996 in Vorbereitung des Europäischen Rats in Dublin, Europol mit „operativen Befugnissen" auszustatten.

63. Gemäß Wörterbuch bedeutet der Begriff „operativ" im Englischen lediglich „funktionstüchtig".

64. Ausdrücklich gegen eine solche Gleichsetzung der frühere Staatssekretär im Bundesministerium des Innern Professor Schelter, zitiert in Financial Times, vom 3.2. 1997. Für Europol mit exekutiven Kompetenzen im Sinne einer selbständigen Fahndungs- und Ermittlungsinstitution, Wittkämper/Grevert/Kohl (Anm. 1), S. 370. Auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dublin im Dezember 1996 wurden Exekutivbefugnisse von Europol in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden befürwortet.

65. Der sogenannte Cocktail-Fall führte 1996 nach fast zweijährigen Ermittlungen unter maßgeblicher Beteiligung der bei der EDS stationierten Verbindungsbeamten zur parallelen Verhaftung von 68 Tatverdächtigen in fünf Mitgliedstaaten und zur Beschlagnahme beträchtlicher Mengen von Rauschgift, vgl. Europol Factsheet 2 (1997).

66. Ehlermann, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag, in: Europarecht 1997, S. 373; Wessels, Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration, in: Jopp/Maurer/Schmuck, Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 217.

67. Ratsdok. 13844/98, JAI 41 vom 4. Dezember 1998; vgl. auch Ratsdok. 13673/98 (Presse), Provisional Version, 2146th Council Meeting – Justice and Home Affairs, 3/4 December 1998.

68. Vom 28. Mai 1998 (98/C 220/01).

69. Gemeinsame Maßnahme vom 29. Juni 1998 (98/429/JI).

Währungsunion und Politische Union – notwendige Ergänzung, zwangsläufige Folge oder fehlende Interdependenz?

Michael Sturm

Währungsunion und Politische Union – Wandel der deutschen Sichtweise

Die Diskussion um die Europäische Währungsunion (EWU) war von Beginn an eng mit der Perspektive einer Politischen Union verbunden. Schon der erste Anlauf zur Schaffung einer gemeinsamen Währung Anfang der siebziger Jahre im Rahmen des Werner-Plans wurde von den politischen Akteuren als wichtige Etappe auf dem Weg zu einer engeren politischen Integration betrachtet. Nach der Vollendung der Zollunion im Jahre 1968 befürchtete man ein Nachlassen der Integrationsdynamik und sah in der EWU ein geeignetes Instrument, um diese Dynamik neu zu entfachen.[1] Auch der zweite – erfolgreiche – Anlauf zu einer EWU war primär politisch motiviert. Die Anstöße hierzu Ende der achtziger Jahre kamen von den Außenpolitikern und nicht etwa von den Wirtschafts- und Finanzpolitikern oder den Notenbankgouverneuren. Für Frankreich stand dabei das Ziel im Vordergrund, einen Teil seiner geld- und währungspolitischen Souveränität zurückzugewinnen, die es im Europäischen Währungssystem (EWS) faktisch an die Deutsche Bundesbank abgegeben hatte. Für viele Deutsche hingegen war die Währungsunion ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur angestrebten Politischen Union. Die EWU sollte als Motor und Schrittmacher der Integration dienen, der zur Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche zwingt.[2]

Diese Haltung spiegelte sich deutlich in den Verhandlungen über die EWU im Vorfeld des Maastrichter Gipfels im Dezember 1991 wider. Nachdem Deutschland – nicht zuletzt aufgrund der deutschen Wiedervereinigung und der dadurch entstandenen politischen Konstellation – grundsätzlich der Errichtung der EWU und der damit verbundenen Einschränkung seiner geld- und währungspolitischen Spielräume zugestimmt hatte, wurde die Forderung erhoben, diesen Integrationsschritt mit einer Politischen Union zu verbinden. Unterstützt wurde die Bundesregierung dabei von der Bundesbank, die wiederholt darauf hingewiesen hat, dass aus ihrer Sicht eine EWU auf Dauer von einer engeren politischen Integration begleitet werden muss.[3] In der Regierungskonferenz zur Vorbereitung des Maastrichter Gipfels wurde dann auch parallel über die Währungsunion und die Politische Union verhandelt. Die Bundesregierung konnte sich jedoch mit dem Junktim „Keine Währungsunion ohne Politische Union" nicht durchsetzen. Während in Maastricht die EWU detailliert und mit einem konkreten Zeitplan beschlossen wurde, blieben die Fortschritte bezüglich einer weiteren politischen Integration rudimentär. Die Bundesregierung bekam allerdings die Zusage, in einer „Maastricht-II"-Konferenz über weitere Reformschritte in Richtung Politische Union zu verhandeln. Diese Verhandlungen mündeten in den Vertrag von Amsterdam, über den die Staats- und Regierungschefs im Juni 1997 eine Einigung erzielten und der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist. Der „große Wurf" für eine Politische Union ist mit diesem Vertrag jedoch keineswegs gelungen. Die Fortschritte sind eher als marginal zu bewerten.[4] Interessant ist jedoch der Wandel der offiziellen deutschen Position, der sich zwischen Maastricht und Amsterdam vollzogen hat. Von der Notwendigkeit einer Politischen Union als Ergänzung der EWU war vor und nach Amsterdam nicht mehr die Rede.

Ob dieser Sinneswandel neuen Einsichten in die Zusammenhänge zwischen Währungsunion und Politischer Union, einem Nachgeben gegenüber vermuteten Wählerstimmungen oder der schlichten Einsicht entspringt, dass eine Politische Union derzeit mit den übrigen Staaten der Europäischen Union nicht zu erreichen ist, sei hier dahingestellt. Fest steht, dass Europa eine gemeinsame Währung erhalten hat, ohne dass es auf absehbare Zeit politische Strukturen geben wird, wie sie in bisher bestehenden Währungsunionen im Rahmen föderaler Staaten wie etwa den USA existieren. Dies wirft die Frage auf, ob eine solche Konstruktion auf Dauer tragfähig sein wird. Kann das

Fehlen einer Politischen Union die Währungsunion destabilisieren oder sogar zu einem Auseinanderbrechen führen? Oder wird die EWU vielmehr durch die Kraft des Faktischen die politische Integration vorantreiben? Oder sind die sachlogischen Zusammenhänge zwischen Währungsunion und Politischer Union letztlich nicht so groß, dass es quasi automatisch zu Anstößen in die eine oder andere Richtung kommen wird?

Politische Union – Konkretisierung eines diffusen Begriffs

Um diese Fragen beantworten zu können, muss geklärt werden, was eigentlich unter dem diffusen Begriff Politische Union zu verstehen ist. In der öffentlichen Diskussion wird er zuweilen als Synonym für einen Bundesstaat oder auch nur zur Beschreibung weiterer politischer Integrationsschritte verwendet. Im folgenden werden in Anlehnung an die Verhältnisse in bestehenden Bundesstaaten vier Kriterien entwickelt, die für eine Politische Union konstitutiv sind. Anhand dieser Kriterien kann beurteilt werden, inwieweit die Europäische Union heute schon als Politische Union bezeichnet werden kann und inwiefern Schritte hin zu einer Politischen Union notwendig sind, um die EWU dauerhaft abzusichern:

- Zuordnung von Politikbereichen zur zentralen Ebene im Staatsaufbau. Je mehr Politikbereiche die zentrale Ebene gestaltet oder zumindest beeinflusst, um so eher kann von einer Politischen Union gesprochen werden.
- Die Ausgabenintensität dieser Politikbereiche und daraus resultierend das Haushaltsvolumen, das vom Zentralstaat im Vergleich zu den nachgeordneten Gebietskörperschaften verausgabt wird. Um den Einfluss der zentralen Ebene abzuschätzen, kommt es nämlich nicht nur darauf an, welche Kompetenzen einer Ebene zugewiesen werden, sondern auch darauf, ob diese mit Ausgaben und den damit verbundenen politischen und gesamtwirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten einhergehen.
- Einnahmenautonomie der zentralen Ebene. Für die Autonomie der zentralen Ebene ist es entscheidend, ob sie sich die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel selbst beschaffen kann oder ob sie auf Zuweisungen der nachgeordneten Gebietskörperschaften angewiesen ist.
- Der Charakter des politischen Machtzentrums. Dabei kommt es darauf an, ob die Mitglieder der entscheidenden Organe einer Union primär der zentralen Ebene und dem Gesamtinteresse verpflichtet sind, oder ob es sich um Vertreter der nachgeordneten Ebenen handelt, die zwar auf der zentralen Ebene entscheiden, vorrangig aber in ihren Herkunftsregionen verankert sind und deren Interessen vertreten. Auch die Entscheidungsverfahren spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle: Einstimmigkeitserfordernisse entsprechen dem Leitbild der intergouvernementalen Zusammenarbeit, Mehrheitsentscheidungen dem Gedanken der supranationalen Integration.

Die Frage, ob es sich bei der Europäischen Union heute schon um eine Politische Union im Sinne bundesstaatlicher Verhältnisse handelt, kann anhand dieser Kriterien eindeutig verneint werden. Zwar fallen wichtige Politikbereiche in die Kompetenz der Union oder werden von ihr beeinflusst; insbesondere mit der Geld- und Währungspolitik wird ein Bereich vollständig vergemeinschaftet, der zu den klassischen Kernbereichen staatlicher Souveränität gehört. Wesentliche Politikfelder, die in Bundesstaaten typischerweise auf der zentralen Ebene angesiedelt sind, bleiben jedoch eindeutig in der Hand der Mitgliedstaaten. Dies gilt vor allem für die Außen- und Sicherheitspolitik. Es existiert zwar dem Namen nach eine „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP), die jedoch aufgrund weitgehender Einstimmigkeitserfordernisse nach wie vor einen intergouvernementalen Charakter aufweist. Gleiches trifft für die klassische Innenpolitik mit Bereichen wie zum Beispiel der Einwanderungs- und Asylpolitik zu.

Untermauert wird dieser Befund, wenn man die Ausgabenintensität der der Union zugewiesenen Politikbereiche betrachtet. Die ausgabenintensiven Politikbereiche wie zum Beispiel die Sozial- und die Verteidigungspolitik bleiben weiterhin in der Hand der Mitgliedstaaten. Die Union besitzt wichtige Kompetenzen vor allem in wenig ausgabenintensiven Feldern wie der

Wettbewerbs- und der Außenhandelspolitik. Ausgabenintensiv sind auf der EU-Ebene vor allem die Agrar- und die Strukturpolitik. Auf sie entfallen über 80 Prozent der EU-Ausgaben. Gerade bezüglich dieser Politikbereiche werden jedoch zunehmend Stimmen laut, die eine stärkere Renationalisierung fordern.[5] Das Gesamtvolumen der EU-Ausgaben im Verhältnis zum EU-BSP unterliegt einer Obergrenze von 1,27 Prozent (die sogenannte Eigenmittelobergrenze), die jedoch derzeit nicht voll ausgeschöpft wird. Auch für die kommende Finanzplanungsperiode der Union (2000–2006) soll dieser Rahmen gemäß den Beschlüssen der Agenda 2000 unterschritten werden. In einem Bundesstaat wie etwa Deutschland liegt der Anteil des zentralen Haushalts am BSP bei rund 13 Prozent. Die EU-Ausgaben in Relation zu den öffentlichen Ausgaben in der Europäischen Union insgesamt belaufen sich auf ca. 2,4 Prozent. Zum Vergleich: in Deutschland entfallen rund 27 Prozent aller öffentlichen Ausgaben auf den Bundeshaushalt. Die untergeordnete Bedeutung des EU-Haushalts im Vergleich zum Zentralhaushalt in Bundesstaaten ist auf die Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten zurückzuführen und letztlich Ausdruck der fehlenden Politischen Union. Diese spiegelt sich auch in der geringen Einnahmenautonomie der Europäischen Union wider. Zwar finanziert sich der EU-Haushalt über sogenannte Eigenmittel, dieser Begriff ist jedoch äußerst missverständlich. Zu den Eigenmitteln zählen die Zölle und Agrarabschöpfungen, die Mehrwertsteuereigenmittel sowie die BSP-Eigenmittel. Die letzteren beiden Einnahmenkategorien sind jedoch faktisch Finanzzuweisungen der Mitgliedstaaten und machen mit ca. 81 Prozent das Gros der EU-Einnahmen aus.[6] Eigene Mittel, die diesen Namen verdienen, sind lediglich die Zölle und Agrarabschöpfungen. Diese Einnahmen ergeben sich unmittelbar aus den Gemeinschaftspolitiken. Die Europäische Union kann nicht auf die wichtigsten Einnahmenquellen zurückgreifen, die den nationalen Haushalten zur Verfügung stehen: Steuern und Kreditaufnahme. Ein Besteuerungsrecht der Union existiert nicht, die Finanzierung des EU-Haushalts über Kredit ist untersagt.[7] Die Autonomie der Union bei der Einnahmenbeschaffung ist folglich äußerst gering.

Das politische Machtzentrum und das entscheidende Organ in der Gesetzgebung der Europäischen Union ist – trotz erweiterter Kompetenzen des Parlaments durch den Amsterdamer Vertrag – nach wie vor der Rat. Dieser ist im Institutionengefüge der Union gleichzeitig das Organ, dessen supranationaler Charakter am schwächsten ausgeprägt ist. Der Rat besteht aus Vertretern der nationalen Regierungen, die stärker als die Akteure in den supranationalen Institutionen wie der Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Gerichtshof und der Europäischen Zentralbank die jeweiligen nationalen Interessen zu berücksichtigen haben. Seine Arbeitsweise entspricht eher dem Leitbild einer intergouvernementalen Zusammenarbeit als dem einer supranationalen Integration. Der Unterschied zu bestehenden Bundesstaaten ist augenfällig: Die derzeitige Konstellation in der Union auf Deutschland übertragen würde bedeuten, dass nicht die Bundesregierung und der Bundestag, sondern die Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesrat die bundespolitischen Machtzentren wären. Verhältnisse, die auch nur annähernd denen in entwickelten Bundesstaaten entsprechen, bestehen in der Europäischen Union folglich nicht. Auch nach der Einführung des Euro ist sie weit davon entfernt, eine Politische Union zu sein.

Erfordert die EWU die Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche?

Eine Politische Union als notwendige Ergänzung der EWU kann dann gefolgert werden, wenn die gemeinsame Währung die Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche zwingend erforderlich macht. Es muss also erstens sachlogische Zusammenhänge zwischen der Geld- und Währungspolitik und anderen Politikbereichen geben und zweitens müssen diese Zusammenhänge in einer EWU eine Zentralisierung von Kompetenzen in den betreffenden Feldern nahe legen. Daraufhin müssen die wichtigsten Politikbereiche untersucht werden.

Der Zusammenhang zwischen Geld- und Finanzpolitik ist offensichtlich. Dabei stehen die Defizite in den öffentlichen Haushalten im Mittelpunkt. Es ist weitgehend unbestritten,

dass übermäßige Budgetdefizite eine stabilitätsorientierte Geldpolitik unterlaufen können. Da in der EWU – wie schon aufgezeigt – das Budget der Zentralebene kein großes Gewicht besitzt, gehen die makroökonomisch bedeutsamen Effekte von den nationalen Haushalten aus. Folglich müssen deren Defizite begrenzt werden, um von dieser Seite ausgehende Gefahren für die Preisniveaustabilität in der Euro-Zone auszuschließen. Dieses Problem wurde von Beginn an erkannt und ein entsprechendes Regelwerk in den Maastricht-Vertrag eingefügt. Aufgrund der offensichtlichen Unzulänglichkeit der diesbezüglichen Vertragsteile wurden die Regeln zur Disziplinierung der nationalen Haushaltspolitiken im 1997 verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumspakt präzisiert.[8] Ob diese Nachbesserung ausreicht, bleibt eine offene Frage, die unbeantwortet bleiben muss, bis praktische Erfahrungen mit der Anwendung des Pakts vorliegen. Unabhängig davon, ob man die konkrete Ausgestaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts für angemessen hält, kann jedoch festgestellt werden, dass das Problem der Defizite in den nationalen Haushalten für die EWU grundsätzlich geregelt wurde und eine Lösung ohne Politische Union vorstellbar ist. Die Begrenzung der nationalen Budgetdefizite greift zweifellos in einen Kernbereich der nationalen Souveränität, die Budgethoheit der Parlamente, ein. Die Regeln gehen sogar weiter als in bestehenden Bundesstaaten; so hat etwa der Bund heute keine Möglichkeit, die Defizite in den deutschen Länderhaushalten generell zu begrenzen und Sanktionen zu verhängen, weshalb ein nationaler Stabilitätspakt zur Umsetzung der europäischen Budgetregeln in Deutschland erforderlich ist.[9] Die Budgetpolitik ist insofern die engste Schnittstelle zwischen Währungsunion und Politischer Union. Da jedoch Regeln unterhalb einer weitgehenden Vergemeinschaftung der Finanzpolitik ausreichend sind, kann daraus keine zwingende Notwendigkeit einer Politischen Union als Folge der EWU abgeleitet werden. Mit der Ausnahme der staatlichen Kreditaufnahme besteht für die übrigen Bereiche der Finanzpolitik kein Zwang zu weitgehender Koordinierung, Harmonisierung oder gar Vergemeinschaftung. Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben können von den Mitgliedstaaten autonom festgesetzt werden, ohne dass dies negative Effekte für die EWU mit sich bringt, solange die Ausgaben solide finanziert werden.

Es besteht auch keine Notwendigkeit zu einer umfassenden Steuerharmonisierung in der EWU. Sofern man überhaupt einen Harmonisierungsbedarf feststellen kann – am ehesten dürfte dies bei der Zinsbesteuerung und zur Vermeidung einzelner „unfairer" Besteuerungspraktiken sein – geht dieser auf die Schaffung des Binnenmarktes mit seinen vier Freiheiten für den Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit zurück. Die EWU erhöht zwar die Transparenz und verschärft somit tendenziell den Wettbewerb; sie schafft jedoch für sich genommen keinen neuen Harmonisierungsbedarf.[10] Grundsätzlich bringt gerade der Steuerwettbewerb in der Europäischen Union viele Vorteile mit sich. Er erhöht die Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen und übt einen Druck zur Begrenzung staatlicher Ausgaben aus. Steuerharmonisierung ist oft nichts anderes als der Versuch einer Kartellbildung durch die Politik, um diesem Druck auszuweichen und den Wettbewerb auszuschalten. Deshalb wäre eine Vereinheitlichung beispielsweise von Unternehmenssteuern nicht nur überflüssig, sondern geradezu schädlich. Und nicht umsonst wird in Deutschland derzeit darüber diskutiert, den Ländern ein höheres Maß an Steuerautonomie einzuräumen, um Wettbewerb erst zu ermöglichen – so wie er in anderen föderalen Staaten, etwa der Schweiz und den USA, schon existiert.[11] Folglich sollte in der Europäischen Union nicht eine Bewegung mit genau der entgegengesetzten Zielrichtung in Gang gesetzt werden. Eine gewisse Annäherung der Steuerbelastung wird im Wettbewerb der Standorte ohnehin zustande kommen; es muss jedoch keineswegs ein einheitliches Niveau erreicht werden. Denn für Standortentscheidungen sind nicht nur die Steuerbelastung, sondern auch das den Investoren dafür „gebotene" Bündel an öffentlichen Leistungen, vor allem in Form von Infrastruktur, von Bedeutung. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, kommt es für die Staaten also darauf an, ein ausgewogenes Verhältnis von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen anzubieten. Insofern wird es nicht, wie vielfach befürchtet, zu einem Steuerwettbewerb mit einer Tendenz gegen Null und daraus resultierend zu einer Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben kommen.

Dass unterschiedliche Wege in der Finanzpolitik möglich sind, zeigen in der Union beispielsweise Großbritannien und Dänemark. Großbritannien weist mit rund 40 Prozent eine sehr niedrige, Dänemark mit knapp 60 Prozent eine sehr hohe Staatsquote auf. Dahinter stehen offensichtlich unterschiedliche Präferenzen der Bürger über Art und Umfang der staatlichen Tätigkeit. Beide Staaten haben jedoch eine unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und niedrige Defizite bzw. Haushaltsüberschüsse. Die hohen dänischen Staatsausgaben sind solide finanziert und die Steuerbelastung beeinträchtigt nicht die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Gerade an diesen Beispielen wird deutlich, dass es – abgesehen von einer glaubwürdigen Defizitbegrenzung – keinen einheitlichen finanzpolitischen Maßanzug und erst recht keine Zwangsjacke für die Staaten der Europäischen Union geben muss.

Gleiches gilt für die Sozialpolitik. Die Währungsunion erfordert keine Sozialunion. Ganz im Gegenteil: Eine Harmonisierung von Sozialstandards auf hohem Niveau würde die Leistungsfähigkeit der weniger entwickelten Volkswirtschaften überfordern und deren Entwicklungsperspektiven schmälern. Höhere Arbeitslosigkeit wäre die Folge; der Ruf nach Transferzahlungen würde lauter werden. Für die politische Akzeptanz und die wirtschaftliche Effizienz der EWU wäre es jedoch ausgesprochen schädlich, wenn sie sich zu einer Transferunion entwickeln würde. Ähnlich gelagert ist der Fall für die Lohnpolitik, für die allerdings nicht die Staaten, sondern die Tarifvertragsparteien verantwortlich sind. EWU-weite Lohnabsprachen, Leitlinien oder gar Tarifverträge wären schädlich, weil sie nicht hinreichend differenziert den Produktivitätsentwicklungen und der Situation auf den jeweiligen Arbeitsmärkten Rechnung tragen könnten.[12] Gerade in der EWU, in der das Wechselkursinstrument zur Korrektur möglicher Fehlentwicklungen nicht mehr zur Verfügung steht, gewinnt eine größere Flexibilität der Lohnpolitik und der Arbeitsmärkte eine noch größere Bedeutung, um Arbeitsmarktprobleme zu vermeiden bzw. zu entschärfen. Die Lösung für die Probleme an den europäischen Arbeitsmärkten liegt auch nicht in einer europäischen Beschäftigungspolitik. Die Ursachen für die in vielen EU-Staaten bedrückend hohe Arbeitslosigkeit sind ganz überwiegend struktureller Natur und liegen in den von nationalen Regierungen, Parlamenten und Tarifvertragsparteien geschaffenen Regelwerken und Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt. Folglich können auch nur sie die Reformen einleiten, um Chancen für mehr Beschäftigung zu eröffnen. Allenfalls können die Länder voneinander lernen, mit welchen Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit verbessert und der Arbeitsmarkt besonders erfolgreich belebt werden kann (Vergleich von „best practices"). Dazu bedarf es aber gerade eines Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten, um unterschiedliche Ansätze praktizieren und austesten zu können. Das in Amsterdam in den EG-Vertrag aufgenommene Beschäftigungskapitel sowie die darauf basierenden beschäftigungspolitischen Initiativen sind deshalb eher kritisch zu beurteilen.[13] Sie bieten in ihrer jetzigen Form zwar wenig Substanz und sind deshalb im besten Fall überflüssig. Sie können aber auch als Einfallstor für weitergehende europäische Beschäftigungsprogramme genutzt werden. In jedem Fall wird die Illusion genährt, die Europäische Union könne die Arbeitslosigkeit wirkungsvoll bekämpfen; gleichzeitig wird die Verantwortlichkeit der nationalen Tarifvertragsparteien für die Beschäftigung verwischt. In den genannten „wirtschaftsnahen" Politikbereichen spricht folglich wenig für eine Vergemeinschaftung von Kompetenzen als Folge der EWU. Vielmehr ist die Beibehaltung nationaler Zuständigkeiten bzw. in einigen Bereichen sogar eine weitere Dezentralisierung innerhalb der Mitgliedstaaten gerade auch in der EWU sinnvoll.

Bezüglich anderer Politikbereiche fällt es schwer, sachlogische Zusammenhänge zu einer Währungsunion zu erkennen. So gibt es sicherlich gute Gründe für eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Warum aber eine gemeinsame Geldpolitik eine gemeinsame Position der Mitgliedstaaten etwa zur Kosovo-Frage oder zum Nahost-Konflikt

erfordert, ist nicht zu begründen. Sicherlich liegt es in der Logik des gemeinsamen Marktes, eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik zu betreiben und die Kompetenz hierfür bei der Union anzusiedeln. Und klar ist, dass auch internationale Währungspolitik außenpolitische Bezüge hat und folglich die EWU überzeugende Lösungen hinsichtlich der Außenvertretung des Euro-Raums in internationalen Wirtschaftsorganisationen und -gremien wie beispielsweise der G7 verlangt. Eine zwingende Notwendigkeit zur Vergemeinschaftung der gesamten Außen- und Sicherheitspolitik vergleichbar zu bestehenden Bundesstaaten ergibt sich daraus jedoch nicht. Das gleiche gilt für den Bereich Inneres und Justiz. So wünschenswert zum Beispiel eine abgestimmte Asyl- oder Einwanderungspolitik und Fortschritte bei der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung auch sein mögen, ein logischer Zusammenhang zur Geldpolitik existiert nicht. Ebenso können grenzüberschreitende externe Effekte ein gemeinschaftliches Handeln in bestimmten Bereichen der Umweltpolitik sehr gut begründen; warum das Ausbleiben diesbezüglicher Aktivitäten aber die gemeinsame Geldpolitik beeinträchtigen soll, vermag nicht überzeugend dargelegt werden.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten: Die EWU macht keine weiteren – über die bisher in den Verträgen festgeschriebenen – Kompetenzzuweisungen an die Europäische Union notwendig. Wenn aber keine neuen Aufgaben auf die EU-Ebene verlagert werden müssen, erfordert die EWU auch keine zusätzlichen Ausgaben der Union. Der Zentralhaushalt kann folglich sein bisheriges relativ geringes Volumen behalten.

Größeres EU-Budget für Stabilisierungszwecke?

Dies könnte unter einem anderen Aspekt als problematisch angesehen werden. Gemäß der ökonomischen Theorie des Föderalismus sollte die Aufgabe der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung der zentralen Ebene im Staatsaufbau zugewiesen werden.[14] Um diese Aufgabe zum Beispiel im Fall asymmetrischer Schocks oder eines konjunkturellen Abschwungs wahrzunehmen, müsste der EU-Haushalt erstens ein größeres Volumen aufweisen und zweitens über Steuer- und Krediteinnahmen finanziert werden können. Gerade in der EWU müsste für den Fall asymmetrischer Schocks, so eine gängige Argumentation, ein fiskalischer Ausgleichsmechanismus über das Zentralbudget installiert werden, da die Geld- und Wechselkurspolitik als Ausgleichsinstrument entfällt. Ein solcher interregionaler Ausgleich über Transferzahlungen erfordere aber ein hohes Maß an Solidarität, das üblicherweise eine Politische Union voraussetze.[15]

Diese Argumentation vermag jedoch aus mehreren Gründen nicht zu überzeugen. Für den Fall asymmetrischer Schocks sind Transferzahlungen nur dann eine Alternative zu Wechselkursanpassungen, wenn andere Schockabsorber wie Mobilität und Arbeitsmarktflexibilität nicht zur Verfügung stehen. Eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte ist in der EWU aufgrund sprachlicher und kultureller Barrieren in der Tat nicht zu erwarten. Um die Flexibilität der Arbeitsmärkte ist es in vielen Mitgliedstaaten heute zwar ebenfalls nicht gut bestellt; dies ist allerdings keine unabänderliche Tatsache. Die EWU verstärkt den Druck zu ohnehin überfälligen Reformen für mehr Arbeitsmarktflexibilität. Diese stellt eindeutig das ökonomisch überlegene Anpassungsinstrument dar. Wer aufgrund möglicherweise auftretender asymmetrischer Schocks die Notwendigkeit von Transferzahlungen folgert und deshalb die Politische Union für unabdingbar hält, will entweder eine größere Arbeitsmarktflexibilität verhindern oder hat die Bemühungen darum schon aufgegeben. Die ökonomische Problematik von interregionalen Umverteilungssystemen, die gerade am Beispiel des deutschen Finanzausgleichs trefflich studiert werden kann, lässt sogar einen umgekehrten Schluss zu: Das Fehlen einer Politischen Union ist in diesem Zusammenhang eher vorteilhaft, weil es ausufernde Transferzahlungen unwahrscheinlicher macht. Denn in einer sich stärker als Solidargemeinschaft verstehenden Politischen Union würde es schwieriger, Forderungen nach Transferzahlungen abzuwehren.

Auch konjunkturelle Probleme schaffen keinen Bedarf für einen makroökonomisch dominanten, über Steuern und Kredit finanzierten Haushalt der Europäischen Union. Eine keynesianisch inspirierte, diskretionäre Globalsteuerung über den Haushalt ist – aus guten Gründen – weltweit aus der Mode gekommen. Um konjunkturellen Schwankungen fiskalpolitisch zu begegnen, reicht es aus, die automatischen Stabilisatoren in den nationalen Haushalten zur Wirkung kommen zu lassen. Dies setzt allerdings voraus, dass diese – wie vom Stabilitätspakt gefordert – in der konjunkturellen Normalsituation nahezu ausgeglichen sind, damit in der Rezession keine übermäßigen Defizite entstehen. Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass es in vielen Ländern – auch außerhalb der Union – derzeit einen Trend zu balanced budgets gibt und vielfach über wirkungsvollere institutionelle Grenzen für die Staatsverschuldung nachgedacht wird. Der EU-Haushalt mit seinem Verbot zur Kreditfinanzierung ist insofern geradezu vorbildlich – auch wenn diese Regelung einen ganz anderen Ursprung besitzt. Eine Lockerung würde auf der EU-Ebene die Missbrauchsmöglichkeiten der Staatsverschuldung eröffnen, die man auf der nationalen Ebene gerade zu begrenzen versucht.

Weder aus konjunkturellen Gründen noch zur Abfederung asymmetrischer Schocks erfordert eine EWU folglich zwangsläufig einen größeren EU-Haushalt, zusätzliche Transferzahlungen, Steuerkompetenzen oder Kreditaufnahmen der Union, also die Merkmale, die einer Politischen Union eigen sind. Eine strikte Anwendung des Stabilitätspakts sowie eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sind ausreichend, um die damit verbundenen Probleme erfolgversprechend anzugehen.

Eine Wirtschaftsregierung für die EWU?

Die EWU verlangt auch keine neue Austarierung der Machtbalance zwischen den bestehenden EU-Organen und schon gar nicht die Schaffung eines wirtschaftspolitischen Machtzentrums als „Gegenpol" zur Europäischen Zentralbank (EZB). Ein Informationsaustausch der Finanzminister ist im Rahmen der informellen Euro-11-Gruppe organisiert. Eine Koordinierung findet des weiteren im Rahmen des Stabilitätspakts und der vom Ecofin-Rat zu beschließenden „Grundzüge der Wirtschaftspolitik" statt. Eine von französischer Seite immer wieder ins Gespräch gebrachte „Wirtschaftsregierung" als Gegengewicht zur EZB wäre der Stabilitätsorientierung der Geldpolitik eher abträglich. Die Unabhängigkeit einer Zentralbank impliziert, dass die übrigen Politikbereiche die Geldpolitik als Datum zu akzeptieren und ihre eigene Politik dementsprechend stabilitätskonform auszurichten haben, oder aber bei einer Konfrontation Wachstumseinbußen hinnehmen müssen. Die Forderung nach einer Wirtschaftsregierung weckt den Verdacht, dass die Unabhängigkeit der Geldpolitik nicht überall vorbehaltlos akzeptiert wird und die Vorstellung besteht, man müsse die Zentralbank gegebenenfalls zu mehr Rücksichtnahme auf die Belange etwa der Finanz- oder der Lohnpolitik bewegen. Der Stabilität der gemeinsamen Währung ist also besser gedient, wenn sich die EZB keiner zentralen Machtinstanz gegenüber sieht, die im Zweifelsfalle größeren Druck ausüben könnte als einzelne nationale Regierungen oder Interessengruppen.[16]

Lehren aus der Geschichte?

Man kann es also drehen und wenden wie man will: Eine zwingende Interdependenz zwischen der EWU und der Schaffung einer Politischen Union besteht nicht. Die dauerhafte Funktionsfähigkeit und damit der Bestand der EWU ist keineswegs zwangsläufig dadurch gefährdet, dass sie auf absehbare Zeit nicht von einer Politischen Union begleitet wird. Auch der Blick in die Geschichte und der Vergleich der EWU mit historischen Währungsunionen kann eine solche These nicht erhärten. Zwar ist es richtig, dass Währungsunionen souveräner Staaten wie die Lateinische und die Skandinavische Münzunion, die nicht zu einer Politischen Union führten, nach einiger Zeit wieder auseinandergebrochen sind. Dagegen waren monetäre Zusammenschlüsse als Ergänzung politischer Einigungsprozesse wie in Deutschland und Italien im letzten Jahrhundert von Dauer.[17] Die EWU vor dem Hintergrund der Europäischen Union ist jedoch historisch ohne Präzedenzfall. Der acquis communautaire und die gemeinschaftli-

chen Institutionen, insbesondere die Zentralisierung der Geldpolitik im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB), gehen einerseits weit über das hinaus, was in den zerfallenen Währungsunionen der Vergangenheit existierte. Andererseits ist die EWU nicht fester Bestandteil einer nationalen Einigungsbewegung mit dem Ziel der Staatlichkeit. Sie ist eine historisch einmalige Konstruktion, so dass aus der Geschichte vergangener Währungsunionen zwar einige Anhaltspunkte für mögliche Probleme gewonnen, aber keineswegs Prognosen über den Erfolg oder Misserfolg der EWU abgeleitet werden können.

Ist die EWU „Motor" der weiteren Integration?

Die Vorstellung, man könne die gemeinsame Währung als Vehikel benutzen, um die politische Integration voranzutreiben, beruht auf dem Funktionalismus als Integrationsstrategie, der darauf baut, durch die Vergemeinschaftung bestimmter Funktionen Sachzwänge zu schaffen, die quasi automatisch zu weiteren Integrationsschritten führen.[18] Die bisherigen Entwicklungslinien der europäischen Integration zeigen jedoch, dass ein solcher Quasi-Automatismus nur sehr begrenzt existiert. Vielmehr bedarf es immer wieder neuer politischer Initiativen, um die Integration voranzutreiben. Ob solche Initiativen zustande kommen, hängt von der Interessenlage und den politischen Zielvorstellungen der Mitgliedstaaten und der handelnden Akteure ab. Kennzeichnend für den Fortgang der Integration ist nicht ein Quasi-Automatismus, sondern Phasen dynamischer Entwicklung (zum Beispiel frühe fünfziger, späte achtziger und frühe neunziger Jahre), die sich mit Phasen der Stagnation (siebziger Jahre) abwechseln. Die Phasen der dynamischen Entwicklung brauchten immer wieder politische Anstöße wie etwa die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 und das Binnenmarktprogramm 1985.

Das politische Großklima nach der Schaffung der EWU deutet nicht daraufhin, dass derzeit eine neue Phase dynamischer Entwicklung zur Vertiefung der Integration bevorsteht, zumal in den kommenden Jahren die Erweiterung der Union nach Osten, nicht die Vertiefung, das dominierende Thema sein wird. Die deutsche Europapolitik der letzten Jahre weist in die gleiche Richtung. In Amsterdam trat die Bundesregierung eher als Bremser auf, etwa mit dem Beharren auf Einstimmigkeit in Fragen der Einwanderungs- und Asylpolitik. Auch nach dem Regierungswechsel 1998 zeichnen sich keine kühnen Integrationsinitiativen ab, der verschärfte Ton in der Nettozahler-Debatte kann nicht als integrationsfreundliches Signal gewertet werden. Wenn aber der größte Mitgliedstaat der Europäischen Union, der lange die Finalität des Integrationsprozesses in der Politischen Union sah, zunehmend von diesem Ziel abrückt, ist nicht erkennbar, wie dieses erreicht werden soll, zumal andere große Staaten wie Frankreich – und erst recht Großbritannien – der weiteren supranationalen politischen Integration ohnehin eher skeptisch gegenüberstehen.

Entscheidende Anstöße für eine Politische Union sind deshalb in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. In der längeren Frist ist freilich nicht auszuschließen, dass sich Interessenlagen und politische Konstellationen ändern und neue Initiativen gestartet werden. So ist zum Beispiel offen, inwieweit die Erfahrungen der Union im Balkan-Konflikt als Katalysator für mehr Gemeinsamkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik wirken. Die gemeinsame Währung wird solche Initiativen aber nicht automatisch hervorrufen. Die schon aufgezeigte fehlende sachlogische Verbindung zwischen EWU und beispielsweise der gemeinsamen Außenpolitik und die Vorteile dezentraler Kompetenzen etwa in der Sozialpolitik bedeuten nämlich nicht nur, dass die EWU sehr gut ohne Politische Union bestehen kann, sie bedeutet zwangsläufig auch, dass sie keinen Druck in diese Richtung auslöst. Diese Antwort ist enttäuschend sowohl für die Euro-Pessimisten, die ihre Skepsis gegenüber der gemeinsamen Währung mit der fehlenden Politischen Union begründen, als auch für jene Euro-Optimisten, die glauben, mit dem Euro nun den Schlüssel in der Hand zu halten, mit dem sich das Tor zur Politischen Union quasi automatisch öffnen lässt.

„Konvergenz in den Köpfen" als Voraussetzung für eine tragfähige EWU

Die fehlende Interdependenz zwischen EWU und Politischer Union bedeutet aber nicht, dass die dauerhafte Tragfähigkeit der EWU ohne weiteres als gegeben angesehen werden kann. Die Voraussetzungen hierfür liegen auf einer anderen Ebene, die zwar ebenfalls politisch ist, aber nichts mit der Vergemeinschaftung von Politikbereichen und der Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel zu tun hat. Von zentraler Bedeutung für die Tragfähigkeit der EWU wird sein, ob dauerhaft ein hinreichender Konsens über Ziele und Wirkungen der wichtigen makroökonomischen Politikbereiche erzielt werden kann. Die „Konvergenz in den Köpfen"[19] entscheidet über die Zukunft der EWU. Konkrete Fragen, auf die sich dieser Konsens beziehen muss, sind zum Beispiel: Soll die Geldpolitik nur ein Ziel, nämlich Preisniveaustabilität verfolgen, oder soll sie auch für beschäftigungspolitische Ziele in Anspruch genommen werden? Gibt es einen trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit? Sind geldpolitische Entscheidungen der EZB ein Datum, das von den Entscheidungsträgern in anderen Politikbereichen akzeptiert und vorbehaltlos zur Grundlage der Politik gemacht wird, oder soll die Geldpolitik in einen policy-mix miteinbezogen werden, in dem die Präferenzen in anderen Politikbereichen berücksichtigt werden? Soll der Wechselkurs des Euro auch ein Instrument der Handelspolitik sein, oder lediglich Ergebnis der von den Märkten bewerteten makroökonomischen performance der Euro-Zone, das von der Politik zu akzeptieren ist? Sind konsequente Haushaltskonsolidierung und Rückführung der Staatsverschuldung Voraussetzungen für mehr Beschäftigung, oder erschwert die Defizitreduzierung die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit? Liegt die Verantwortung für die Beschäftigung primär bei den Tarifparteien, oder kommt dem Staat eine unmittelbare Verantwortung zu?

Dies sind nur einige der Fragen, über die ein Grundkonsens herrschen muss, wenn es in der EWU nicht ständig zu schweren Konflikten zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen diesen und der EZB kommen soll. Letztlich müssen die politischen Entscheidungsträger ein ähnliches Modell der Volkswirtschaft im Hinterkopf haben und die grundsätzlichen Auffassungen über die Rolle des Staates in der Wirtschaft müssen miteinander kompatibel sein. Eine solche ordnungspolitische Union, nicht die Politische Union im Sinne eines Bundesstaats, ist unabdingbar, um zu verhindern, dass sich die EWU zu einer Konfliktunion entwickelt, die das Risiko des Scheiterns in sich birgt.[20] Offen bleibt die Frage, ob bei fehlendem Grundkonsens in den angesprochenen Themenfeldern eine Politische Union der „Kitt" sein kann, der bei offen ausgetragenen ökonomischen Konflikten die Union zusammenhält. Solche Überlegungen spielen offensichtlich bei denen eine Rolle, welche die weitergehende politische Integration als wichtige Ergänzung der EWU sehen.[21]

Auf dem Weg zu einer ordnungspolitischen Union, zur Konvergenz in den Köpfen, hat es im Vorfeld der EWU zweifellos bedeutsame Fortschritte gegeben. Nicht zuletzt lassen sich diese im Rückgang der Inflationsraten und in den Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung ablesen. Inwieweit der sich hierin abzeichnende Paradigmenwechsel von Dauer ist und stabilitätsorientierte, marktwirtschaftliche Grundüberzeugungen überall in der EWU Wurzeln geschlagen haben, bleibt jedoch abzuwarten. Der Zeitraum, in dem diese Konvergenzfortschritte zu beobachten sind, ist relativ kurz und stand zudem im Zeichen des politischen Ziels, die EWU-Teilnahme zu erreichen. Die Bewährungsprobe für den Grundkonsens wird kommen, wenn die Euro-Zone von einer ernsten Krise, beispielsweise im Ausmaß der Ölpreisschocks der siebziger Jahre getroffen werden und in eine schwere Rezession geraten sollte.

Hilfreich für die Ausbildung einer ordnungspolitischen Union ist der Prozess der Globalisierung. Unter den Bedingungen globalisierter Güter- und Finanzmärkte wird jedes Abweichen von einem stabilitätsorientierten Kurs in der Geld-, Finanz- oder Lohnpolitik sofort und nachhaltig bestraft. Dies verringert die Neigung der Politik, wirtschaftlichen Problemen kurzfristig mit interventionistischen Maßnahmen zu begegnen und strukturelle Reformen aufzu-

schieben. Dazu gehört freilich, dass die EWU als offener Teil der globalisierten Weltwirtschaft gestaltet und nicht als Versuch verstanden wird, sich den Herausforderungen der Globalisierung durch Abschottung zu entziehen.

Ob eine Politische Union die Herausbildung eines ordnungspolitischen Grundkonsenses möglicherweise fördern würde, bleibt ebenfalls eine offene Frage. Unterschiedliche wirtschaftspolitische Orientierungen sind vor allem auf unterschiedliche historische Erfahrungen zurückzuführen. So ist zum Beispiel die ausgeprägte deutsche Stabilitätspräferenz Ergebnis von zwei Hyperinflationen in diesem Jahrhundert. Das jeweilige kollektive Gedächtnis der Völker wird jedoch weder durch die EWU noch durch eine Politische Union vergemeinschaftet. Die Konvergenz des Denkens könnte durch das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit befördert werden, das mit einer zunehmenden Politisierung der Europäischen Union einhergehen würde. Die daran geknüpften Erwartungen sollten jedoch nicht zu hoch gesteckt sein. Eine begrenzte europäische Fachöffentlichkeit beispielsweise der Ökonomen oder der Banker existiert schon heute und wird sich durch die EWU noch weiter ausprägen. Einer Europäisierung der allgemeinen politischen Meinungs- und Willensbildung, vergleichbar mit der in den Nationalstaaten, stehen jedoch die Sprachbarrieren entgegen. Daran würde auch eine Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche wenig ändern. Die Entwicklung der Europäischen Union in den vergangenen Jahren zeigt jedoch, dass gemeinsame wirtschaftspolitische Grundüberzeugungen auch heranwachsen können, wenn keine Klammer in Form einer Politischen Union existiert. Auf diesen Prozess gilt es aufzubauen.

Anmerkungen

1. Vgl. dazu Henry Krägenau und Wolfgang Wetter, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, Baden-Baden 1993, S. 4 ff; vgl. auch Fritz Franzmeyer, Europa mit dem Euro – Herausforderungen an die Politik, in: integration 3(1998), S. 133–148.

2. Vgl. stellvertretend für viele Äußerungen aus dem politischen Raum Richard von Weizsäcker im Focus vom 28.11.1994: „Die Gewöhnung an die Währungsunion ist für mich der einzig erkennbare Weg, um schließlich und am Ende auch eine gemeinsame Außenpolitik zu erreichen."

3. So formulierte der Zentralbankrat in seiner Stellungnahme zur EWU im September 1990: „Eine Währungsunion ... (ist) ... eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft, die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt." Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 1990, S. 41; sowie dieselbe, Monatsbericht Februar 1992, S. 53: „Die weitere Entwicklung im Bereich der politischen Union wird für den dauerhaften Erfolg der Währungsunion von zentraler Bedeutung sein."

4. Vgl. hierzu ausführlich zum Beispiel Werner Weidenfeld, Europas neues Gesicht, in: Internationale Politik, Europa – Fortschritt oder Stillstand?, 11 (1997), S. 1–6.

5. Die im Vorfeld der Beschlüsse zur Agenda 2000 geführte Debatte um die Kofinanzierung der Agrarpolitik deutet in diese Richtung. Ein ökonomisches Plädoyer für eine weitgehende Renationalisierung der Agrar- und der Strukturpolitik liefert Friedrich Heinemann, Ein Kompensationsfonds für die Europäische Union, in: Handelsblatt, Nr. 129, 8.7.1999, S. 59.

6. Vgl. zum Finanzierungssystem der Europäischen Union Rolf Peffekoven, Die Finanzen der Europäischen Union, Mannheim u.a.O. 1994, S. 49 ff.

7. Das Verbot der Kreditaufnahme bezieht sich auf den EU-Gesamthaushalt. Ungeachtet dessen gibt es eine Reihe von Kreditoperationen im Finanzsystem der Union mit teilweise nicht unproblematischen Wirkungen. Vgl. dazu ausführlich Rolf Caesar, Kreditoperationen im Finanzsystem der EG, in: K.H. Hansmeyer (Hrsg.), Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen, Berlin 1992, S. 115–182 sowie Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 1999, S.66 ff. Eine europäische Steuer zur Finanzierung des EU-Haushalts nach einer grundlegenden Reform der Finanzverfassung wurde jüngst wieder ins Gespräch gebracht von Wolfgang Schäuble und Karl Lamers, Überlegungen zur europäischen Politik II – zum Fortgang des europäischen Einigungsprozesses, Bonn, 3.5.1999, S.20.

8. Vgl. zum Stabilitätspakt ausführlich Michael Sturm, Budgetdisziplin in der Europäischen Währungsunion – Ursachen übermäßiger Defizite und Wege zu ihrer Begrenzung, Frankfurt/M. u.a.O. 1997.

9. Vgl. zu dieser Notwendigkeit Michael Sturm, Vorschläge für einen nationalen Stabilitätspakt, in: Rolf Caesar und Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Regionale und globale Herausforderungen, Bonn 1998, S. 105–123.

10. Vgl. dazu Michael Sturm und Armin Unterberg, Steuerharmonisierung in der Europäischen Union – Notwendiges und Abwegiges, in: Trends – Wirtschaftsanalysen der Dresdner Bank, 1(1999), S. 3–6.

11. In Deutschland hat diese Forderung durch das Thesenpapier der Ministerpräsidenten Stoiber, Teufel und Koch zur Reform des Föderalismus neuen Schub erhalten. Vgl. Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder, Gemeinsame Positionen der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus, Bonn, 8.7.1999.

12. Vgl. zur Rolle der Lohn- und der Sozialpolitik in der EWU Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart 1998, S. 194 ff.

13. Die beschäftigungspolitischen Initiativen werden in den sogenannten Cardiff-Prozess (strukturelle Reformen), Luxemburg-Prozess (Arbeitsmarktpolitik) und Köln-Prozess (Makroökonomischer Dialog) eingeteilt. Für eine kontroverse Beurteilung der Notwendigkeit einer europäischen Beschäftigungspolitik vgl. Berndt Keller, Kein Aufbruch zu neuen Ufern, in: Handelsblatt, Nr. 110, 11./12.6.1999, S. 62 und Horst Feldmann, Ein Pakt gegen die Arbeitslosen, ebenda, S. 63.

14. Vgl. zur ökonomischen Theorie des Föderalismus Rolf Peffekoven, Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 2, Stuttgart u.a.O. 1980, S. 608–636.

15. Vgl. stellvertretend für diesen Strang der Argumentation Reimut Jochimsen, Construction Financing in an Evolving International Monetary Environment, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 49, 12.7.1994, S. 9.

16. Dieser Zusammenhang wurde am deutlichsten herausgearbeitet von Olaf Sievert, Geld, das man nicht selber herstellen kann – Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion, in: Peter Bofinger, Stefan Collignon, E.-M. Lipp (Hrsg.), Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der D-Mark, Wiesbaden 1993, S. 13–24.

17. Vgl. zur Geschichte von Währungsunionen im 19. und 20. Jahrhundert Theresia Theurl, Eine gemeinsame Währung für Europa – 12 Lehren aus der Geschichte, Innsbruck 1992.

18. Vgl. zum Funktionalismus bzw. Neofunktionalismus als Integrationsstrategie Klaus Busch, Spill-over-Dynamik und Spill-back-Potential in der europäischen Währungsintegration – ein Beitrag zur Integrationstheorie, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 281–311.

19. Der Begriff stammt von Patrick Welter, Keine Konvergenz in den Köpfen, in: Handelsblatt, Nr. 112, 16.6.1997, S. 2.

20. Vgl. zum Begriff der ordnungspolitischen Union Theresia Theurl, Vernachlässigung wirtschaftspolitischer Interdependenzen im Vertrag von Maastricht: Integrationspolitische Konsequenzen, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Politischen Union?, Berlin 1996, S. 31-47.

21. Vgl. dazu Christian Watrin, Ein Markt, eine Währung – kein Staat, in Handelsblatt, Nr. 166, 31.8.1998, S. 26. Watrin vermutet, dass aus diesem Grund viele Bundesbank-Vertreter die Politische Union für unabdingbar halten.

ECSA Austria – Die österreichische Gesellschaft für Europaforschung stellt sich vor

Warum eine Gesellschaft für Europaforschung? Zur Entstehungsgeschichte von ECSA Austria

Im Vorfeld des EU-Beitritts kam es in der gesamten österreichischen Gesellschaft zu langen und intensiven Diskussionen über Für und Wider, sowie Charakter und Konsequenzen der europäischen Integration. Diese Debatten reichten auch weit in den akademischen Bereich hinein, was dazu führte, dass sich eine vielfältige Szene von Wissenschaftlern verschiedenster Disziplinen bildete, für die der Integrationsprozess ein zentrales Forschungsobjekt wurde. Als der Beitritt Österreichs im Jahre 1996 schließlich erfolgte, fanden sich daher an nahezu allen Universitäten und sonstigen Forschungseinrichtungen des Landes Europaforscher vor allem aus den Bereichen Recht, Ökonomie und Politikwissenschaft, aber auch einige Historiker sowie Vertreter weiterer Disziplinen, die sich mit der europäischen Integration befassten. Sie leisteten hervorragende Arbeit bei deren Erforschung und Analyse, ihre Einbindung in einen nationalen und internationalen Forschungszusammenhang hing jedoch im Gegensatz zur Situation in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und einigen anderen Ländern vor allem von persönlichen Kontakten und Initiativen ab. Das gleiche galt für ihre Vernetzung über die Grenzen ihrer jeweiligen wissenschaftlichen Disziplinen hinaus. Eine Organisation, die disziplinübergreifende Kontakte zwischen den Europaforschern in Österreich untereinander und mit Kollegen im Ausland vermittelte, gab es nicht. Es fehlte daher eine wichtige Grundlage für effizientes *networking*, das jedoch vielerorts als zentrale Voraussetzung für zeitgemäße wissenschaftliche Arbeit in einem Bereich begriffen wurde, der *qua definitionem* zahlreiche interdisziplinäre und internationale Aspekte aufweist.

Um diesen spürbaren Mangel zu beheben, wurde am 11. September 1996 in Wien die *Österreichische Gesellschaft für Europaforschung – ECSA Austria* gegründet. Die Initiative ging von Jacqueline Lastenouse von der DG X der Europäischen Kommission in Brüssel aus. Federführend umgesetzt wurde sie vom Professorenkollegium des Forschungsinstituts für Europafragen an der Wiener Wirtschaftsuniversität unter seinem damaligen Vorstand und derzeitigen Präsidenten von ECSA Austria, Prof. Stefan Griller, gemeinsam mit Prof. Manfred Straube von der Technischen Universität Wien. Durch die Zusammenarbeit mit der DG X war auch von vornherein die Einbindung der neuen Organisation in die European Community Studies Association (ECSA) in Brüssel sichergestellt. Die Gesellschaft wurde als Verein österreichischen Rechts gegründet, der statutengemäß die Förderung der interdisziplinären wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet der europäischen Integration und die Vermittlung von Informationen über die Europäische Union im Bereich der Universitäten und Hochschulen bezweckt.

Die ersten Aufgaben: Aufbau der Organisation und Beginn der wissenschaftlichen Arbeit

Dass mit der Schaffung von ECSA Austria einem weitverbreiteten Bedürfnis entsprochen wurde, zeigt der schnelle Anstieg der Mitgliederzahlen unmittelbar nach Gründung. Am Ende des Gründungsjahres zählte der Verein bereits 95 Mitglieder, welche die Disziplinen Rechtswissenschaft, Volks- und Betriebswirtschaftslehre, Politikwissenschaft, Soziologie und Pädagogik repräsentierten. Von den elf einschlägigen österreichischen Hochschulen waren zehn bereits Ende 1996 bei ECSA Austria vertreten, dazu kamen von Anfang an noch andere Institutionen, etwa die Akademie der Wissenschaften, das Wirtschaftsforschungsinstitut in Wien, das Institut für Höhere Studien, die Oesterreichische Nationalbank, Regierungsstellen, Behörden und europäische Institutionen. Auch einschlägig interessierte Wissenschafter und Praktiker der europäischen Integration, die außerhalb Österreichs arbeiteten, waren von Anfang an dabei.

Nachdem die Phase des unmittelbaren Vereinsaufbaus Ende 1996 abgeschlossen wurde, konnte um die Jahreswende 1996/97 mit der wissenschaftlichen Arbeit begonnen werden. Eines der ersten Projekte war die Herausgabe der *European Integration online Papers – EIoP* durch Dr. Michael Nentwich. Mit diesem Projekt einer wissenschaftlichen Zeitschrift im Internet betrat ECSA Austria gleich zu Beginn seiner Tätigkeit wissenschaftliches – und in gewisser Hinsicht auch technisches – Neuland. Erstmals gab es eine voll referierte, interdisziplinäre Zeitschrift im Bereich der Forschung zur europäischen Integration im Internet, in der wissenschaftliche Beiträge aus allen relevanten Disziplinen, insbesondere aus den Rechts-, Politik-, Wirtschafts- und Geschichtswissenschaften sowie der Soziologie publiziert wurden. *EIoP* entwickelte sich schnell zu einen beachtlichen Erfolg, seit seiner Gründung wurden über 40 Papers zu den verschiedensten einschlägigen Fragen dort veröffentlicht. Auch in der *scientific community*, die sich mit dem Einsatz neuer Technologien in der Wissenschaft befasst, fanden die *EIoP* Aufmerksamkeit und Akzeptanz, wie einige wichtige einschlägige Preise dokumentieren. Die *EIoP* sind unter ihrer Internetadresse http://eiop.or.at/eiop/eiop.htm heute für viele mit europäischen Fragen beschäftigte Forscher ein unverzichtbares Instrument für Forschung und wissenschaftlichen Austausch geworden. Der Erfolg kommt auch darin zum Ausdruck, dass inzwischen eine Kooperation mit den renommiertesten vergleichbaren Projekten in Florenz, Harvard, Köln und Oslo operativ wurde (dazu weiter unten).

Auch mit den Vorarbeiten für die erste internationale Tagung wurde unmittelbar nach der Gründung von ECSA Austria begonnen. Vor dem Hintergrund einer ständig zunehmenden Differenzierung des Integrationstempos verschiedener EU-Mitgliedstaaten, das sich etwa im Schengener Abkommen, der Wirtschafts- und Währungsunion, aber auch in anderen Bereichen zeigte (und inzwischen auch im Amsterdamer Vertrag ausdrücklichen Niederschlag gefunden hat), sowie aus Anlass des bevorstehenden Abschlusses der Regierungskonferenz 1996 sollte die Konferenz „Flexible Integration in Europa: Einheit oder ‚Europe à la carte'?" einen wissenschaftlichen Beitrag zu einem brisanten Thema leisten. Die Diskussionen auf diesem Symposium, das am 21. und 22. Mai 1997 in Wien stattfand, kreisten denn auch vor allem um die Frage, warum es sowohl problematisch als auch notwendig für den Prozess der Integration der Union sein kann, wenn man diesen von Fall zu Fall und länderweise differenziert. Um diese schwierige Problematik zu erhellen, diskutierten Juristen, Politikwissenschafter, Ökonomen und politische Praktiker aus Griechenland, der Tschechischen Republik, der Schweiz und Österreich konkrete Beispiele differenzierter Integration, etwa das Maastrichter Sozialprotokoll, die WWU und das Schengener Abkommen. Auch die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten zu Fragen der Agrarpolitik, der Osterweiterung, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, etc., kamen zur Sprache. Ein gesonderter Beitrag widmete sich schließlich der Frage, welche Auswirkungen eine fortschreitende Differenzierung der europäischen Integration für die Außenvertretung der Union habe.

Das Fazit der Tagung war kein einheitliches: Einerseits kamen zahlreiche Beispiele zur Sprache, die belegten, dass eine flexible Handhabung der Integration bedeutend zu deren partieller Vertiefung beitragen kann – besonders das Maastrichter Sozialprotokoll muss in diesem Zusammenhang angeführt werden – andererseits wurden immer wieder Stimmen laut, die darauf hinwiesen, dass durch solche Entwicklungen die Homogenität der Gemeinschaft gestört würde, ja, dass diese im Extremfall durch eine zu starke Differenzierung in ihrem Bestand gefährdet sei.

Die Ergebnisse der Konferenz wurden schließlich 1998 – ergänzt um die Veränderungen, die sich aus dem inzwischen abgeschlossenen Vertrag von Amsterdam ergeben hatten – in einem gleichnamigen Tagungsband im Wiener Springer-Verlag veröffentlicht. Mit diesem Tagungsband konnte auch die Publikationsreihe von ECSA Austria begründet werden.

Integration ist international: Die erste gemeinsame Tagung mit AEI und ECSA Suisse

Ebenfalls noch in die Zeit der Gründung von ECSA Austria fallen die ersten Bemühungen,

die internationale Einbindung, die ja durch die Mitgliedschaft im Brüsseler ECSA-Verband gegeben war, durch konkrete wissenschaftliche Kooperationen mit einzelnen Partnerorganisationen zu vertiefen. Auf der dritten ECSA-World Conference, die wenige Tage nach der Gründung von ECSA Austria im September 1996 unter dem Titel „The European Union in a Changing World" stattfand, vereinbarten die Präsidenten der deutschsprachigen Organisationen ECSA Austria, ECSA Suisse und Arbeitskreis Europäische Integration, 1997 eine gemeinsame interdisziplinäre Konferenz auszurichten, an der Wissenschafter aus allen drei Ländern mitwirken sollten. Inwieweit die historisch bewährte Neutralität der Schweiz hierfür ausschlaggebend war, lässt sich leider nicht mehr nachvollziehen, man einigte sich jedoch schnell auf Basel, dem Sitz von ECSA Suisse, als Tagungsort.

Das Ziel der Konferenz war ambitioniert: Vor dem Hintergrund des eben abgeschlossenen Amsterdamer Vertrages sollten verschiedene Aspekte europäischer Politik in ihren Auswirkungen auf die durch die drei ECSA-Organisationen vertretenen Staaten durchleuchtet werden. Die Konferenz „Eine Standortbestimmung nach Amsterdam: Die Europäische Umwelt-, Verkehrs- und Justizpolitik im Dreiländervergleich" fand schließlich vom 18. bis 20. September 1997 auf dem Baseler Messegelände statt. Neben Wissenschaftern verschiedenster einschlägiger Disziplinen aus den drei Ländern kamen Regierungsvertreter aus Bern, Bonn und Wien, leitende Beamte der Europäischen Kommission sowie Parlamentarier aus nationalen Parlamenten und dem Europaparlament zusammen, um im Rahmen von fünf Podien darüber zu diskutieren, welche Auswirkungen der Amsterdamer Vertrag auf die drei Länder haben würde. Ein sechstes Panel befasste sich außerdem mit einem Vergleich der österreichischen und Schweizer Regierungsstrategien gegenüber der Europäischen Union. Bei den Diskussionen dieses Panels wurde ein besonderer Schwerpunkt auf den Alpentransits gelegt, von dem beide Länder massiv betroffen sind.

Vielleicht gerade wegen ihres ambitionierten Anspruches, verschiedene Politikbereiche aus sehr unterschiedlichen Perspektiven zu erörtern, wurde die Tagung sowohl was die inhaltliche Qualität der Diskussionen als auch das Publikumsinteresse anging, ein voller Erfolg. Dies war ausschlaggebend dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen den drei Partnerorganisationen schließlich institutionalisiert wurde. Noch während der Konferenz wurde eine Fortsetzung der gemeinsamen Tagungen von ECSA Austria, ECSA Suisse und AEI im Jahre 1998 beschlossen: Nicht zuletzt da im zweiten Halbjahr dieses Jahres Österreich erstmals den Vorsitz im Rat der Europäischen Gemeinschaften übernahm, wurde beschlossen, dass dann ECSA Austria Gastgeber für ein Symposium in Wien sein sollte.

Die nächsten Schritte: Kontinuität und Ausbau der wissenschaftlichen Arbeit

Während mit den ersten Konferenzen von ECSA Austria im Jahre 1997 der Grundstein für eine seither erfolgreich verlaufende wissenschaftliche Arbeit gelegt wurde, wuchs die Mitgliederzahl weiter an, so dass am Ende des Jahres nahezu 120 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in der Organisation mitarbeiteten. Entsprechend sollte auch der Tätigkeitsbereich weiter wachsen, so dass sich die Organisation für 1998 ein recht umfangreiches Arbeitsprogramm stellte. Damit sollte nicht nur auf die österreichische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr reagiert werden, die auch im wissenschaftlichen Bereich ihre Schatten voraus warf, sondern man wollte auch der immer drängender werdenden Notwendigkeit wissenschaftlicher Analyse der Folgen der Integration gerecht werden. Die dahinterstehende längerfristige Strategie hatte das Ziel, durch die Ausweitung der Aktivitäten in diesem günstigen Umfeld die Grundlage für die zukünftige Sicherung der Arbeit von ECSA Austria zu legen.

Sowohl das Wachstum des Vereins als auch das expandierende Arbeitsprogramm führten jedoch auch dazu, dass die Ressourcen der Mitarbeiter des Forschungsinstituts für Europafragen, welche die administrativen und organisatorischen Aufgaben von ECSA Austria bis dahin ausschließlich ehrenamtlich neben ihren normalen dienstlichen Verpflichtungen erledigt hatten, immer stärker überstrapaziert wurden. Wenn es nicht gelingen sollte, einen hauptamtlichen Mitarbeiter für die Führung des Vereinsbüros zu finanzieren und zu finden, war es daher absehbar, dass die junge Organisation bald erstmals an ihre Wachstumsgrenzen stoßen würde.

1998 sollten neben einer Reihe von Vorlesungen zu aktuellen Fragen der europäischen Integration, zu der ECSA Austria bekannte Wissenschafter aus Österreich und dem Ausland einlud und die nicht nur für die Mitglieder, sondern auch für Studierende des Wahlfaches europäische Integration an der Wiener Wirtschaftsuniversität offen standen und Teil ihres Ausbildungsprogramms wurden, zwei große Konferenzen abgehalten werden. Einmal sollte auf der Jahrestagung 1998 eine vorläufige Bilanz der EU-Mitgliedschaft Österreichs und der ersten Ratspräsidentschaft gezogen werden, zweitens sollte die geplante gemeinsame Konferenz mit ECSA Suisse und AEI zum Thema Außenwirtschaftsbeziehungen stattfinden. Außerdem stand der Ausbau der online-Aktivitäten auf dem Programm, insbesondere sollte die *EIoP* mit einigen anderen online-Workingpaper-Reihen zur europäischen Integration vernetzt werden. Außer diesen Aktivitäten galt es noch, bei der Dachorganisation in Brüssel mitzuarbeiten, die im September 1998 die 4. ECSA World Conference zum Euro abhielt. Die erfolgreiche Bewältigung dieses Programms wurde letztlich dadurch wesentlich erleichtert, dass es ECSA Austria im Juli 1998 gelang, einen hauptamtlichen Mitarbeiter einzustellen – den Autor dieser Zeilen.

Den hochgesteckten Zielen entsprechend, verlief die Arbeit 1998 sehr erfolgreich. Die Vorlesungsreihe zur Europäischen Integration konnte mit Referaten von Dominick Salvatore, New York, und Paul de Grauwe, Leuven, die beide über ein Thema aus dem Bereich der WWU sprachen, erfolgreich eingeleitet werden, und die Bemühungen von Dr. Michael Nentwich um eine Vernetzung der online-Workingpapers führten im September 1998 schließlich zur Gründung der *European Research Paper Archives*, an denen neben ECSA Austrias *EIoP* heute das Robert Schuman-Center in Florenz, das Kölner Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, die Harvard Law School in den USA und das Arena-Zentrum in Oslo beteiligt sind.

Auch das Tagungsprogramm 1998 verlief ausgesprochen erfolgreich. Die Jahrestagung von ECSA Austria fand am 22. Oktober in Wien zum Thema „Österreich und die EU: Evaluierung der Mitgliedschaft und Präsidentschaft" statt und erbrachte nicht nur eine Vielzahl aufschlussreicher Ergebnisse und Diskussionen, sondern auch eine rege Publikumsbeteiligung, wie sie bis dahin von ECSA Austria mit seinen Veranstaltungen noch nicht erzielt werden konnte. Unmittelbar im Anschluss an die Jahrestagung fand die im Jahr zuvor vereinbarte zweite gemeinsame Tagung mit ECSA Suisse und dem Arbeitskreis Europäische Integration statt. Auf dieser Konferenz, deren Höhepunkt ein Referat von EU-Agrarkommissar Franz Fischler war, wurden unter dem Titel „Außenwirtschaft und Außenpolitik der EU" Fragen der Außenvertretung der Europäischen Union von internationalen Experten aus verschiedenen Disziplinen diskutiert. Konkret standen Probleme wie die wechselseitige Beeinflussung von Außenwirtschaft und Außenpolitik, deren Abgrenzung voneinander sowie der Charakter der Beziehungen der Union zu verschiedenen Regionen der Erde zur Debatte (einen ausführlichen Bericht über diese Tagung finden die Leser der *integration* in der Nummer 1/99).

Auch die positive Entwicklung der Mitgliederzahlen setzte sich 1998 fort: Ende des Jahres waren ca. 130 Wissenschafterinnen und Wissenschafter Mitglied von ECSA Austria und die steigende Tendenz hielt an.

1999: Weiter auf hohem Niveau

Nach dem überaus erfolgreichen Jahr 1998 kam es für ECSA Austria jetzt vor allem darauf an, die positive Entwicklung weiterzuführen und auszubauen. Das Veranstaltungsprogramm für das laufende Jahr ist deutlicher Ausdruck des Bemühens, diesem Anspruch gerecht zu werden. Neben der Fortführung des Vorlesungsprogramms zur europäischen Integration, in

dessen Rahmen in diesem Jahr bereits Referate von Andrew H. Hallet, Strathclyde, Otto Loistl, Wien, und Alan S. Milward, London/Florenz, stattfanden, ist ein umfassendes Tagungsprogramm vorgesehen, mit dem auf die derzeit aktuellen Fragestellungen der Europäischen Integration eingegangen werden soll. Außerdem stand für 1999 die Renovierung der mittlerweile in die Jahre gekommenen online-Angebote von ECSA Austria auf dem Programm, die im wesentlichen im Juli diesen Jahres abgeschlossen wurde. Seither bietet die Homepage von ECSA Austria nicht nur die Möglichkeit, sich über die Aktivitäten der Gesellschaft zu informieren und mit den dort zusammengeschlossenen Europaforschern in Kontakt zu treten. Im Zuge der Neugestaltung wurde sie unter anderem um eine Expertendatenbank, ein Archiv zur Dokumentation der bisherigen Aktivitäten und eine umfangreiche Sammlung online abrufbarer Abstracts erweitert, mit denen die Ergebnisse der bisherigen wissenschaftlichen Arbeit von ECSA Austria auch einem größeren Publikum zugänglich gemacht wurden.

Den ersten Anlass für eine internationale Tagung von ECSA Austria im Jahre 1999 stellten die fünften allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni dar. Vor dem Hintergrund einer intensiven Debatte um die zukünftige Rolle dieser Institution bei der Vertiefung der Europäischen Integration und der europäischen Demokratie, die nicht nur in Österreich nahezu die gesamte Gesellschaft erfasste, sollte die Tagung „Demokratie in Europa und das Europäische Parlament" aus wissenschaftlicher Sicht einen Beitrag zu dieser Diskussion leisten. Mit diesem Ziel kamen vom 19. bis 21. Mai Wissenschaftler, Praktiker und Politiker aus Österreich und vielen europäischen Ländern nach Wien, um in einem interdisziplinären Rahmen über Probleme und Chancen, Geschichte und Entstehung, die derzeitige Bedeutung und die künftige Entwicklung des Parlamentarismus auf europäischer Ebene zu diskutieren. Nach einer einleitenden – und außerordentlich stürmisch verlaufenden – Debatte der österreichischen Spitzenkandidaten zu den Wahlen zum Europaparlament wurde schließlich in einer sachlichen Atmosphäre über Fragen wie die der Kompetenzabgrenzung zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, der Haltung des Europäischen Parlaments zu und seiner Einflussmöglichkeiten auf verschiedene Bereiche gemeinschaftlicher Politik, seiner Stellung im Institutionengefüge der Union, etc. diskutiert.

Wie der von intensiven Diskussionen geprägte Verlauf der Tagung bestätigte, wurde das anfangs erwähnte Ziel des Symposiums, einen Beitrag zur Debatte über die mögliche Zukunft eines vereinten und demokratischen Europa zu leisten, vollauf erreicht. Die häufig aufgeflackerte und von den zahlreichen Teilnehmern lebhaft geführte Diskussion über eine europäische Verfassung wies dabei deutlich die Richtung, in der nach Meinung der Tagungsteilnehmer die nächsten Schritte erfolgen sollten.

Auch für den weiteren Verlauf des Jahres 1999 sind noch zahlreiche weitere Veranstaltungen geplant. Zu den wichtigsten Punkten dieses Programms zählen etwa der Beginn einer Konferenz im Internet unter dem Titel „Die Zukunft der WWU: Die Folgen für ‚Ins' und ‚Outs'", mit der nicht nur die Diskussion wichtiger, sich aus der europäischen Integration ergebender Auswirkungen auf die Weltwirtschaft befördert werden soll, sondern die auch einen Beitrag zur Entwicklung neuer Formen des wissenschaftlichen Diskurses am Beginn des 21. Jahrhunderts leisten soll.

Unmittelbar nach dem Auftakt zur dritten Runde der WTO, die vom 30. November bis 3. Dezember 1999 mit der Ministerkonferenz im amerikanischen Seattle eingeläutet wird, wird ECSA Austria international anerkannte Experten von beiderseits des Atlantiks nach Wien einladen, um dort am 9. und 10. Dezember unter dem Titel „The WTO after the Seattle Ministerial Conference: Recent Developments and Future Perspectives" über die Zukunft des Welthandelssystems, über die Auswirkungen der Beschlüsse von Seattle auf den Außenhandel der EU etc. zu diskutieren.

Auch die Reihe der gemeinsamen Tagungen mit ECSA Suisse und dem Arbeitskreis Europäische Integration wird 1999 noch fortgesetzt

werden. Unter dem Titel „Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der EU vor der Erweiterung" werden vom 11. bis 13. November in mittlerweile bewährter Manier Europaforscher aus den beteiligten Ländern zusammenkommen, um vor der nächsten Erweiterungsrunde und der kommenden Regierungskonferenz Fragen der Institutionenreform, der Binnen- und Außenverhältnisse der EU-Institutionen und der diesbezüglich einzuschlagenden Strategien bei der Weiterentwicklung und Vertiefung der europäischen Integration diskutieren (vgl. die Ankündigung dieser Konferenz in diesem Heft).

An der Wende zum 21. Jahrhundert: Ein Blick in die Zukunft von ECSA Austria

Wie der obige Bericht hoffentlich hinreichend belegt, ist es in den drei Jahre seit der Gründung der Vereinigung gelungen, diese als gut funktionierendes Netzwerk für Europaforscher zu etablieren und ein ambitioniertes Veranstaltungs- und Publikationsprogramm zu initiieren. ECSA Austria zählt mittlerweile mehr als 140 Mitglieder und vereinigt in seinen Reihen renommierte Wissenschafter und Institutionen aus ganz Österreich und darüber hinaus. Damit diese positive Entwicklung fortgesetzt werden kann, hat die Hauptversammlung vom 19. Mai 1999 anlässlich des Beginns der Funktionsperiode des zweiten Vorstandes unter anderem folgende mittelfristige Leitlinien und Ziele der weiteren Arbeit formuliert und beschlossen:

- Langfristige Sicherstellung der Finanzierung der Vereinsarbeit, insbesondere die Sicherung und – wo möglich – Ausweitung der personellen Ressourcen;
- Aufrechterhaltung und Ausweitung eines international ausgerichteten, wissenschaftlich ambitionierten interdisziplinären Veranstaltungsprogramms;
- Stärkung der interdisziplinären Komponente durch Intensivierung der Werbung von Wissenschaftern aus bis dato unterrepräsentierten wissenschaftlichen Disziplinen;
- engagierte Auseinandersetzung mit und aktive Mitgestaltung von neuen Formen des wissenschaftlichen Diskurses (besonders durch den Einsatz neuer Medien, etc.);
- Festigung der Position von ECSA Austria als zentraler wissenschaftlicher Anlaufstelle für Europaforschung in Österreich;
- Verstärkung der internationalen Einbindung von ECSA Austria in ein globales Netzwerk von Wissenschaftern, welche die Europäische Integration erforschen.

Mit diesem Programm sollte es ECSA Austria möglich sein, auch in Zukunft erfolgreich zu arbeiten und das Ziel der Vernetzung von Europaforschern in Österreich und darüber hinaus, welches das zentrale Motiv der Organisationsgründung darstellte, zu erreichen.

ECSA Austria: Daten und Fakten

Der Vorstand von ECSA Austria in der Funktionsperiode 1999-2002: Präsident: Prof. Dr. S. Griller, Wirtschaftsuniversität Wien; Vizepräsidenten: Prof. Dr. H. Schneider, Universität Wien, Prof. Dr. M. Straube, Technische Universität Wien/Donauuniversität Krems; Generalsekretär: Prof. Dr. F. Breuss, Wirtschaftsuniversität Wien; Kassier: Prof. Dipl. Kfm. Dr. G. Fink, Wirtschaftsuniversität Wien; weitere Vorstandsmitglieder: Prof. Dr. J. Aicher, Universität Wien, ao. Prof. DDr. T. Eilmansberger, Universität Salzburg, ao. Prof. Dr. G. Falkner, Universität Wien/Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, Prof. DDDr. W. Hummer, Universität Innsbruck, Prof. Dr. H. Isak, Universität Graz, Prof. Dr. R. Steininger, Universität Innsbruck, Prof. Dr. G. Tichy, Österreichische Akademie der Wissenschaften.

Weitere Informationen zu den Veranstaltungen von ECSA Austria sowie zur Mitgliedschaft erteilt das Sekretariat von ECSA Austria unter folgender Adresse: ECSA Austria c/o Forschungsinstitut für Europafragen, Althanstraße 39-45, A-1090 Wien, Tel.: +43/1/313 36-46 67, Fax: +43/1/313 36-758, E-Mail: ECSA@fgr.wu-wien.ac.at. Aktuelle Informationen zu ECSA Austria finden sich außerdem im Internet unter http://fgr.wu-wien.ac.at/ecsa/ecsa.htm und http://www.ecsanet.org (ECSA-Dachverband in Brüssel).

Roman Puff

ECSA Suisse

Mitglieder: Die Schweizerische Studiengesellschaft für die europäische Integration – Association suisse pour l'étude de l'intégration européenne – European Community Studies Association (ECSA Suisse) – wurde 1995 gegründet. In der Zwischenzeit gehören ihr rund 140 Einzel- und Kollektivmitglieder an, ProfessorInnen, AssistentInnen, ForscherInnen und Angehörige der öffentlichen Verwaltung. Die ECSA Suisse bildet ein Dach zwischen den verschiedenen Europainstituten an schweizerischen Universitäten. So sind die Europainstitute Basel, Genf und Zürich im Vorstand vertreten.

Zielsetzungen: Ziel der ECSA Schweiz ist es, VertreterInnen verschiedener Fachrichtungen (Wirtschaft, Geschichte, Recht, Politikwissenschaft, Soziologie) zu vereinen und zur Förderung der Studien über die europäische Integration in der Schweiz beizutragen. Dazu gehört die Organisation von Fachtagungen, Workshops und öffentlichen Veranstaltungen. Angestrebt wird auch ein Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis zu den gerade in der Schweiz aktuellen, aber umstrittenen Fragen der europäischen Integration. Ziel der ECSA ist es schließlich, als Standesvertretung die Interessen der Europaforschenden zu vertreten und die Europastudien in der Schweiz zu fördern. Mittelfristig wird angestrebt, dass sich die Schweiz wie andere Drittstaaten an der Action Jean Monnet beteiligen kann, einem EU-Programm, welches den universitären Unterricht zu Integrationsfragen fördert.

Aktivitäten: Angestrebt wird eine enge Zusammenarbeit mit benachbarten Vereinigungen. So wurde im September 1997 erstmals eine gemeinsame Tagung der deutschsprachigen ECSA über die Ergebnisse des Amsterdamer Vertrags zusammen mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (Deutschland) und der ECSA Österreich durchgeführt. Die zweite tripartite Tagung zum Thema „Außenwirtschaft und Außenpolitik der EU" fand am 22.–24. Oktober 1998 in Wien statt. 1999 folgt eine Tagung in Deutschland. Im März 1999 fand eine Tagung zu den Wechselwirkungen zwischen der schweizerischen und europäischen Verkehrspolitik statt, wobei das Schwergewicht auf dem bilateralen Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäische Union, auf dem Weißbuch Faire Bezahlung für den Gebrauch von Infrastrukturen und der Wegekosten-Richtlinie lag. Die ECSA Schweiz ist Mitträgerin der Swiss Papers on European Integration (www.cx.unibe.ch/iew/d_swis.htm). Es handelt sich hierbei um eine Schriftenreihe von Occasional papers, die in Zusammenarbeit von zwölf Instituten und Zentren der Schweiz erscheint. Sie enthält wissenschaftliche Beiträge zu aktuellen Themen und Problemen der europäischen Integration, vielfach aus einer schweizerischen Perspektive. Die Swiss Papers wollen fundierte Information und Stellungnahmen zu Fragen der europäischen Integration vermitteln und so zu einer sachlichen Debatte beitragen. Desgleichen liegt den Herausgebern besonders daran, mit dieser Reihe junge Autorinnen und Autoren zu fördern. Schlussendlich soll in Zusammenarbeit mit führenden Verlagen eine bessere Verbreitung und Präsenz der schweizerischen Europaliteratur in der Europäischen Union erreicht werden. Die ECSA Schweiz nimmt aktiv am Netzwerk der ECSA-World teil, die in rund 50 Staaten aktiv ist und praktisch alle Integrationsforschenden umfasst. Die ECSA-World organisiert Fachtagungen, erleichtert den Informationsaustausch und erlaubt so den Kontakt unter Forschenden mit gleichen Interessensgebieten. Organ sind die European University News, die einen umfassenden Überblick über aktuelle Veranstaltungen, neueste Publikationen und sonstige Aktivitäten vermittelt.

Vorstand: Präsident: PD Dr. Stephan Kux, Universität Zürich; Vizepräsident: Prof. Dr. Thomas Cottier, Universität Bern; Generalsekretärin: Seraina Heitmann, Europainstitut der Universität Basel. *Kontaktadresse:* ECSA Suisse, c/o Stephan Kux, Fachstelle Europa, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich, Tel.: ++41 1 259 26 14, Fax: ++41 1 259 51 71, E-mail: stephan.kux@vd.zh.ch.

Stephan Kux

Kooperation Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) mit der ECSA-Austria und der ECSA-Schweiz

Der Arbeitskreis Europäische Integration e.V. veranstaltet in Zusammenarbeit mit ECSA-Austria und ECSA-Schweiz vom 11. bis 13. November 1999 eine wissenschaftliche Konferenz zum Thema **„Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der EU vor der Erweiterung".** Die wissenschaftliche Konferenz findet im Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT), Adenauerallee 148, 53113 Bonn, Tel.: 02 28/104-0, Fax.:0228/104-158 statt. **Einschreibegebühr:** DM 100,00 (Euro 51,13). Weitere Informationen: Meike Leube, Geschäftsstelle des AEI, Bachstr. 32, 53115 Bonn, Tel.: 02 28/72 900 20, Fax: 0228/69 84 37

Projektbeschreibung: Im Herbst 1997 fand in Basel die erste gemeinsame wissenschaftliche Konferenz des AEI und seiner beiden Schwesterorganisationen in Österreich (ECSA-Austria) und der Schweiz (ECSA-Schweiz) statt; organisatorische Federführung und Gastgeberrolle lagen bei der schweizerischen Vereinigung. Das Thema lautete: „Die europäische Umwelt-, Verkehrs- und Justizpolitik im Dreiländervergleich. Eine Standortbestimmung nach Amsterdam". Die überaus positive Resonanz auf diese Veranstaltung bestärkte die Verantwortlichen der drei Vereinigungen in ihren Überlegungen, auch in den Folgejahren jeweils eine gemeinsame wissenschaftliche Konferenz durchzuführen. ECSA-Austria fungierte als Gastgeber und Ausrichter der zweiten gemeinsamen Konferenz im Herbst 1998 in Wien zum Thema „Außenwirtschaft und Außenpolitik der EU". In Absprachen mit seinen beiden Schwesterorganisationen bereitet der AEI die dritte gemeinsame wissenschaftliche Konferenz vor, die vom 11.–13. November 1999 in Bonn stattfinden und dem Thema „Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der EU vor der Erweiterung" gewidmet sein soll.

Ein Ziel der Veranstaltung ist es, den Meinungsaustausch und die Anbahnung sowie Stabilisierung von Kooperationsbeziehungen zwischen Wissenschaftlern (vor allem aus den drei Fächern Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaft) dieser drei Staaten zu fördern. Die Teilnahme an der Konferenz ist nicht auf die Mitglieder der jeweiligen nationalen wissenschaftlichen Vereinigungen beschränkt. Die Veranstalter bemühen sich außerdem um die Teilnahme von Angehörigen des wissenschaftlichen Nachwuchses.

Das thematische Schwergewicht der für November 1999 in Bonn geplanten Konferenz liegt auf institutionellen und „konstitutionellen" Aspekten der Europäischen Union und ihrer Entwicklung, die gegenwärtig aus einer Reihe von Gründen verstärkte Aufmerksamkeit verdienen und – wie die wissenschaftliche Diskussion ausweist – bereits erfahren. Das ist einmal das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam mit seinen neuen Bestimmungen für die Rolle von Kommission und Europäischem Parlament sowie zu institutionellen Aspekten der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Da ist zum zweiten der Beginn der Währungsunion und damit das Wirken der Europäischen Zentralbank. Da sind drittens aktuelle Vorgänge: die Krise der Santer-Kommission, die fünfte Direktwahl des Europäischen Parlaments und damit der Beginn einer neuen Phase in den interinstitutionellen Beziehungen. Und schließlich die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union, die ein Orientierungspunkt für Überlegungen zur Reform der Union auch im institutionellen Bereich ist. Der Hinweis auf das Legitimitätsdefizit der Europäischen Union ist ein anderer Orientierungspunkt für solche Reformüberlegungen, zu denen auch die Forderung nach „Verfassung"-gebung gehört.

Damit sind zugleich die Aspekte benannt, die auf der Konferenz in fünf Abschnitten (vgl. das Programm der Konferenz) behandelt werden sollen. Zu jedem Einzelthema werden – in Form eines Panels – mehrere Beiträge vorgetragen und anschließend im Kreis aller Konferenzteilnehmer diskutiert. Referenten sind neben Wissenschaftlern auch sogenannte Praktiker, die sich allerdings ausnahmslos seit Jahren an der wissenschaftlichen Debatte mit substantiellen Beiträgen beteiligen bzw. (auch) dem wissenschaftlichen Bereich angehören.

Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der EU vor der Erweiterung

Programm

Donnerstag, 11.11.99

19.00 Uhr Empfang durch die Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund und in europäischen Angelegenheiten, Bonn

20.00 Uhr **Eröffnung**
Reformbedarf der EU: Prioritäten für die nächste Regierungskonferenz
Dr. Dietrich VON KYAW, Botschafter a.D., Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union, Brüssel

Freitag, 12.11.99

9.00-13.00 Uhr **Zur institutionellen Entwicklung der EU**

1. Krise und Neuanfang der Europäischen Kommission
Referenten:
Prof. Dr. Waldemar HUMMER, Universität Innsbruck
Prof. Dr. Richard SENTI, ETH-Zentrum Zürich
Prof. Dr. Beate NEUSS, TU Chemnitz-Zwickau
Marcell VON DONAT, München

2. Das Europäische Parlament nach der Direktwahl 1999
Referenten:
Prof. Dr. Roland BIEBER, Universität Lausanne
Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen
Dr. Dietmar NICKEL, Europäisches Parlament, Luxemburg
Prof. Dr. Reinhard RACK, Universität Graz

13.00 Uhr Stehimbiss im DIHT

14.30-18.30 Uhr **Gemeinschaftspolitiken auf dem Prüfstand**

1. Wirtschafts- und Währungspolitik: Die Rolle von EZB und Ecofin
Referenten:
Prof. Dr. Peter BERNHOLZ, Universität Basel
Prof. Dr. Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversität Wien
Hanspeter K. SCHELLER, Europäische Zentralbank, Frankfurt

2. Außenbeziehungen und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam
Referenten:
Dr. Stefan LEHNE, Botschafter, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien
Dr. Laurent GOETSCHEL, Schweizerische Friedensstiftung, Bern
Dr. Horst G. KRENZLER, ehem. Generaldirektor der Europäischen Kommission, München

19.00 Uhr Empfang im Rathaus der Stadt Bonn

Samstag, 13.11.99

9.00-12.30 Uhr **Fortschreitende Vertragsreform oder Verfassungsentwurf? Strategien für den Integrationsprozess und die Weiterentwicklung der EU**
Referenten:
Prof. Dr. Stefan GRILLER, Wirtschaftsuniversität Wien
Prof. Dr. Thomas OPPERMANN, Universität Tübingen
Prof. Dr. Daniel THÜRER, Universität Zürich

12.30 Uhr Stehimbiss im DIHT

Ende der Tagung

Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.)

JAHRBUCH DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION 1998/99

Band 19, 1999, 560 Seiten,
ISBN 3-7713-0580-2
89,– DM, 650,– öS, 81,– sfr,
45,50 €

In der Zeit der raschen Veränderungen in Europa ist das Jahrbuch der Europäischen Integration durch die detaillierte Erläuterung von Interessen, Hintergründen und Zielen ein wertvolles Instrument der zeitnahen Europa-Analyse. Insgesamt wurde dabei auf den Aufbau und Ansatz der vergangenen Ausgaben zurückgegriffen, mit dem das Jahrbuch zum europapolitischen Standardwerk geworden ist.

1. Die Bilanz
2. Die Institutionen der Europäischen Union
3. Die Politikbereiche der Europäischen Union
4. Die Außenpolitik der Europäischen Union
5. Die Politische Infrastruktur
6. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union
7. Die Europapolitik in anderen europäischen Organisationen und Staaten
8. Dokumentation
9. Chronologie
10. Bibliographie

EUROPA UNION VERLAG
FACHVERLAG FÜR LITERATUR ZUR EUROPÄISCHEN EINIGUNG UND INTERNATIONALEN POLITIK
Europa-Zentrum · Postfach 15 29 · 53005 Bonn · Fax 02 28/69 57 34
E-Mail: euv-vip@t-online.de · Internet: http://www.europa-union.de

integration

Herausgeber
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER

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

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

Institut für Europäische Politik e. V. (IEP)

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

Arbeitsschwerpunkte des Instituts sind u. a.

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

Forschungsergebnisse werden regelmäßig in Publikationen des IEP veröffentlicht.

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. Anzeigen: Ulrike Rothe / Rainer Mertens

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement INTEGRATION (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 36,– DM, für Schüler, Studenten u. a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 27,– DM einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Einzelheft INTEGRATION 10,– DM einschl. Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Das Abonnement kann nur schriftlich bei Einhaltung einer Frist von acht Wochen zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden.

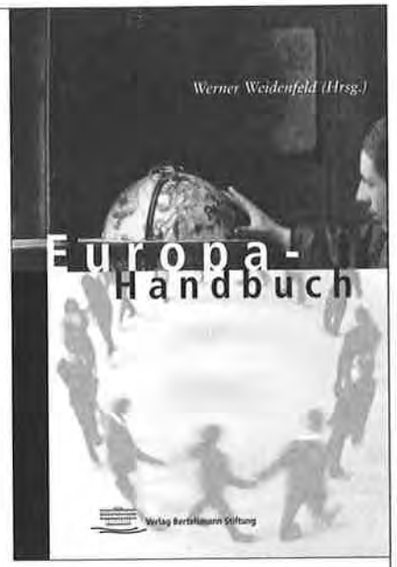
Druck: WAZ-Druck, Duisburg.

Urheberrechte: Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermittlung in, aus und zwischen elektronischen Systemen (inklusive Internet).

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

© INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
ISSN 0720-5120

Werner Weidenfeld (Hrsg.)
Europa-Handbuch
1999, 960 Seiten,
gebunden mit Schutzumschlag
DM 68,-/öS 496,-/sFr. 62,-
ISBN 3-89204-819-3



Das Handbuch zur Einigung Europas

Globale Herausforderungen – europäische Lösungen?
Die Aufgaben der Europäischen Union auf dem Weg ins neue Jahrtausend sind komplex. Das vorliegende Handbuch bietet einen strukturierten Überblick über die zentralen europapolitischen Themenstellungen. Es beleuchtet die Entwicklung der EU aus einer zeitgeschichtlichen Perspektive und diskutiert darüber hinaus die neue Rolle Europas in einem veränderten internationalen Umfeld. Die Zusammenfassung des Standes der europäischen Integration wird mit einer Darstellung der zentralen Eckdaten zur kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Position der Mitgliedsländer verbunden. Die Außenbeziehungen der Europäischen Union sowie die Erörterung von Problemen und Lösungsansätzen in den verschiedenen Politikbereichen runden den Charakter des Handbuches ab. Wer europapolitisch informiert sein will, kommt um dieses Standardwerk nicht herum.

Postfach 103, D-33311 Gütersloh, Tel. 0 52 41/81 71 97, Fax 0 52 41/81 95 31
http://www.stiftung.bertelsmann.de/publika/programm/index.htm

Verlag Bertelsmann Stiftung

ISSN 0720-5120