

Deutsche Europapolitik

Vorschläge zur Effektivierung

Josef Janning
Patrick Meyer

Dieses Positionspapier bündelt die Ergebnisse des Projektes „Effektivierung deutscher Europapolitik“, das die Bertelsmann Wissenschaftsstiftung gemeinsam mit der Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München im Rahmen der „Strategien für Europa“ durchgeführt hat. Als Basis der Erarbeitung der Optimierungsoptionen dienten Studien zu verschiedenen Aspekten der deutschen Europapolitik, die unter der Leitung von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld auf zwei Fachtagungen in Bonn mit politischen Entscheidungsträgern und wissenschaftlichen Experten erörtert wurden. Die diesem Papier zugrundeliegenden Einzelstudien erscheinen in der Reihe „Münchener Beiträge zur europäischen Einigung“ im Europa Union Verlag, Bonn.

Verlag Bertelsmann Stiftung
Gütersloh 1998

Janning, Josef:

Deutsche Europapolitik: Vorschläge zur Effektivierung /Josef Janning; Patrick Meyer.
– Gütersloh: Verl. Bertelsmann Stiftung, 1998
ISBN 3-89204-830-4

1998 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Annette Heuser, Patrick Meyer
Lektorat: Nicole Schley, Berthold Ow
Herstellung: Sabine Klemm
Umschlaggestaltung: HTG Werbeagentur, Bielefeld
Umschlagfoto: Tony Stone / Robert Stanton
Satz: Thomas Albinger, Forschungsgruppe Europa, München
Druck: Druckerei Behn GmbH, Herford
ISBN 3-89204-830-4

Inhalt

Resümee.....	7
I. Ausgangslage: deutsche Europapolitik im Rollenkonflikt.....	9
II. Notwendigkeiten, Chancen und Grenzen einer Effektivierung deutscher Europapolitik.....	13
III. Optionen der europapolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung .	17
1. Flexible Abstimmung und Ergebnisorientierung innerhalb der Bundesregierung ..	18
2. Den Bundestag europapolitisch stärken.....	22
3. Konzentration und flexible Beteiligung der föderalen Kräfte	25
IV. Ausblick	29
Die Projektpartner	31
Die Publikationen.....	33

Resümee

Die deutsche Europapolitik befindet sich in einem Rollenkonflikt: Einerseits strebt die Bundesrepublik auf europäischer Ebene die Reform der Europäischen Union, die Währungsunion und die Osterweiterung an, andererseits besteht heute weniger Bestimmtheit in der Umsetzung von Integrationsprojekten in Deutschland. Während im europäischen Rahmen wichtige Weichenstellungen erfolgen, scheint eine zunehmende Zahl von nationalen Entscheidungsträgern weiteren Integrationsschritten zögerlich gegenüberzustehen. Bei der Öffnung von Wirtschaft und Gesellschaft nach Osten, in der Finanz- und Haushaltspolitik im Vorfeld der Währungsunion, bei der Umsetzung der Binnenmarktregelungen, bezüglich der Stärkung der EU-Kompetenzen sowie bei der Gewährung von Subventionen weichen europapolitische Rhetorik und tatsächliches Handeln immer häufiger voneinander ab. Die Entscheidungsprozesse der deutschen Europapolitik sind zu stark sektoralisiert und durch ein „Primat der Verfahren“ zu inflexibel gestaltet.

Eine nach Amsterdam institutionell kaum reformierte EU bedarf um so mehr der politischen Führung integrationswilliger Nationen. Deutschland hat konkrete Gestaltungsinteressen in der EU und muß deshalb eine Führungsrolle suchen. Die deutsche Europapolitik sollte auf diese Aufgabe hin das Mischungsverhältnis von Integrationsstrategie, der Vorschläge zur Fortentwicklung der europäischen Verträge und der operativ-taktischen Handlungen neu bestimmen. Differenzierte Integrationsformen auf EU-Ebene sowie eine an Kriterien der Effizienz und Legitimität orientierte Optimierung der Europapolitik im Binnensystem der Bundesrepublik müssen Hand in Hand gehen, damit deutsche Präferenzen klarer sichtbar werden. Mehr innenpolitische Reflexion über die Konsequenzen europäischer Strategien, die bewußte Förderung öffentlicher Debatten zur Stärkung der Legitimität der deutschen Europapolitik und ein effizient koordinierter Beratungs- und Entscheidungsprozeß der exekutiven und legislativen Akteure sind erforderlich.

Kernpunkt der institutionellen Umsetzung dieser Ziele ist die Auflösung der Europa-Doppelzuständigkeit von Auswärtigem Amt und Wirtschaftsministerium. Die Bundesregierung sollte ihre europapolitischen Organisationsstrukturen durch die Etablierung eines im Kanzleramt ansässigen „Staatsministers für die Europäische Integration“ neu zuschneiden, der mit seinem Stab den Gesamtrahmen operativer europapolitischer Beratung und Vertretung koordiniert. Die Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes für die allgemeine integrationspolitische Fortentwicklung der Europäischen Union und die strategische Kompetenz des Bundeskanzlers würde damit nützlich ergänzt. Der Staats-

minister sollte dem Staatssekretärausschuß für Europafragen vorsitzen, der mit Hilfe von „Task Forces“ die Integrationspolitik der Bundesregierung aufgabenorientiert strafft, flexibler abstimmt und frühzeitig auf europäische Prioritäten ausrichtet. Ein juristischer und ein haushaltsrechtlicher Dienst unterstützen dabei die Arbeit des Staatsministers und des Ausschusses der Staatssekretäre. Dem Staatsminister sollte auch die „Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union“ in Brüssel direkt zugeordnet werden. Auf ministerieller Ebene sind ergänzend flexible und flache Kommunikationswege und projektbezogene Führungsmechanismen zu etablieren. Die europapolitisch tätigen Beamten sollten zudem in Praxis und Wissenschaft fortgebildet werden, externe Experten sind auf Zeit in die Europaarbeit der Bundesregierung einzubinden.

Der Bundestag sollte in der Europapolitik in seiner strategischen, konsultativen und kommunikativen Rolle aufgewertet werden. Dazu würde ein mit der Exekutive abgestimmtes, detailliertes legislatives Integrationsprogramm beitragen, das für die Bundesregierung, die Fraktionen und Fachausschüsse des Bundestages, die Interessengruppen sowie die Öffentlichkeit als Orientierungsmarke und Diskussionsgrundlage dient. Ferner sollte durch eine effiziente Verfahrenskooperation zwischen EU-Ausschuß und den Fachausschüssen des Bundestages das Reaktionsvermögen des Bundestages auf Vorlagen aus Brüssel verbessert werden. Die Berufung einer „Enquete-Kommission Europäische Union“ würde dazu beitragen, sowohl der fachlichen als auch der öffentlichen Diskussion zu Eurothemen neue Impulse zu geben.

Schließlich ist die europapolitische Einflußnahme der Länder auf regionale und nachbarschaftliche sowie struktur- und wirtschaftspolitische Aspekte zu konzentrieren. Das EU-Recht muß zügig und gewissenhaft von den Ländern umgesetzt werden. Auf den weiteren Ausbau der verfahrensmäßigen Länderrechte in der Europapolitik sollte verzichtet werden. Ergänzend sollte aber die Beteiligung der Länder an der Meinungs- und Willensbildung des Bundes zu allen innenpolitisch relevanten Europa-Themen auf flexible und unbürokratische Weise auf Ressortebene und in den Koordinationsgremien der Bundesregierung und des Bundestages gestärkt werden. Diese Vorgehensweise ersetzt zwar nicht die notwendige umfassende föderale Reform auf nationaler Ebene, die eine Koordinierung der Europapolitik zwischen Bund und Ländern deutlich erleichtern würde, sie kann jedoch Fehlentwicklungen im Bund-Länder-Verhältnis ausgleichen.

Die europäische Integration bleibt als Handlungsebene zentral für die deutsche Politik – gerade deswegen wird die bewußte Wahrnehmung politischer Orientierung und Führung unerläßlich. Die europäischen Rahmenbedingungen für eine Führungsrolle der deutschen Europapolitik erscheinen günstig: Größe, Ressourcen und Lage machen Deutschland zu einem Schlüsselstaat der Europäischen Union. Deutschland muß in Europa mit einer Stimme sprechen können. Führung zu übernehmen bedeutet zudem Mehrarbeit, die ohne entsprechende personelle und institutionelle Ressourcen nicht möglich ist. Die deutsche Europapolitik braucht Managementkapazität, konzeptionellen Elan und einen kohärenten operativen Apparat.

I. Ausgangslage: deutsche Europapolitik im Rollenkonflikt

In der deutschen Europapolitik öffnet sich eine Kluft. Einerseits schreiben die politischen und wirtschaftlichen Eliten parteiübergreifend integrationspolitische Zielsetzungen fort: Die feste Verankerung Deutschlands im Westen, die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas, die Osterweiterung der Europäischen Union, die Sicherung von Märkten und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, der Erhalt des demokratischen Verfassungsstaates und der Ausbau europäischer Handlungsfähigkeit im globalen Rahmen sind die Orientierungspunkte. Auf EU-Ebene werden diese Ziele nicht zuletzt aufgrund deutscher Initiativen strategisch auf den Weg gebracht. Wenn auch Tempo und Qualität der europäischen Maßnahmen nicht vollkommen deutschen Vorstellungen entsprechen, so ist doch eine Übereinstimmung deutscher und europäischer Zielsetzungen festzustellen.

Im Binnensystem der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich ein anderes Bild. Es besteht heute weniger Klarheit, Bestimmtheit und Konsens in der praxisnahen Umsetzung europäischer Projekte. Eine zunehmende Zahl von Entscheidungsträgern scheint weiteren Integrationsschritten zögerlich oder ablehnend gegenüberzustehen. Fragen der operativen Politik erfordern neue Antworten: Wie sind europapolitische Erfordernisse innenpolitisch zu begründen? Wie kann man sie auf einer Prioritätenskala mit gesellschaftlichen Reformprojekten verknüpfen? Was ist an deutschen Ressourcen einzusetzen? Wie formuliert und implementiert man Europapolitik erfolgreich im föderalen System? Wie ist die Akzeptanz der EU bei Eliten und in der Bevölkerung zu stabilisieren?

Diese europapolitische Ambivalenz in Deutschland ergibt sich aus der steigenden Aufgabenfülle und Komplexität der europäischen Integration. Europa betrifft heute in differenzierter Form alle Lebensbereiche. Der historische Erfolg und der langfristige Ordnungsansatz der europäischen Integration rücken in den Hintergrund. Verstärkt wird diese Ambivalenz durch den seit Maastricht ausgebauten „institutionellen Pluralismus“ in den Entscheidungsprozessen deutscher Europapolitik. Schließlich lenken Beschäftigungskrise und gesellschaftlicher Reformstau den Fokus der Entscheidungsträger und der Bevölkerung vermehrt auf die Innenpolitik. Wenn die deutsche Europapolitik aber in steigendem Maße innenpolitisch beeinflusst wird, so gilt im Umkehrschluß: Innenpolitik ist Europapolitik.

Zwei große Herausforderungen – Währungsunion und Osterweiterung – müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten im Tagesgeschäft der Europapolitik des nächsten Jahrzehnts meistern. Die Art und Weise, wie die deutschen Entscheidungsträger der Bevölkerung und den Interessengruppen in der Bundesrepublik die Währungsunion oder die Osterweiterung politisch vermitteln sowie notwendige sozio-ökonomische Reformen durchführen, wird also mit darüber entscheiden, ob die europäischen strategischen Projekte erfolgreich sein können.

Analysiert man aktuelle deutsche Diskussionen, so kommen Bedenken auf: Während im europäischen Rahmen wichtige Weichenstellungen erfolgen (Amsterdamer Vertrag,

Währungsunion, Agenda 2000, Beginn der Verhandlungen über die Osterweiterung), erregt man sich in Deutschland hochgradig über den deutschen „Nettobeitrag“ zum EU-Haushalt, der 1996 mit 20 Mrd. DM weniger als zwei Prozent der Ausgaben der deutschen Gebietskörperschaften betrug. Gleichzeitig soll die gemeinschaftliche Agrarpolitik – entscheidende Ursache der hohen deutschen Beitragslast und Hemmnis der EU-Osterweiterung – möglichst nicht angetastet werden.¹

Historische Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft geraten in dieser Auseinandersetzung in Vergessenheit. Die europäische Agrar- und Strukturpolitik, so wie sie ist, und die jahrzehntelange Erweiterung und Liberalisierung der Gemeinschaft waren immer ein Geschäft auf Gegenseitigkeit. Die profitable Seite der europäischen Medaille wird in Deutschland als selbstverständlich angesehen: Deutsche Unternehmen erzielten allein von 1994 bis 1996 gegenüber den EU-Partnern einen Exportüberschuß von 184 Mrd. DM.²

Betrachtet man den tagespolitischen „Output“ der deutschen Europapolitik in anderen politischen Feldern, so verschärft sich das Bild der Gegensätze.

Währungsunion

Es ist leicht nachvollziehbar, daß die Abschaffung der D-Mark tiefgehende Identitäts- und Interessenkonflikte in Deutschland hervorruft. Eine konsequente Strategie zur Bewältigung dieser Konflikte ist allerdings kaum erkennbar. Anstatt in Amsterdam die Politische Union auf europäischer Ebene dezidiert einzufordern, wurden die kommagenaue Einhaltung des Defizitkriteriums sowie der EU-Stabilitätspakt zum Maß aller Dinge erklärt.

Daß der Bundesrat über die „Euro-Tauglichkeit“ anderer Mitgliedstaaten bestimmen soll, während es Bund und Länder kaum schaffen, eine wechselseitige Stabilitätsverpflichtung zur zukünftigen Einhaltung des Defizitkriteriums durch Deutschland auszuhandeln, erscheint abwegig.³

Zwar wird sich Deutschland für die Währungsunion qualifizieren, die notwendige qualitative Konsolidierung der deutschen Finanzpolitik für das Euro-Zeitalter ist aber nicht feststellbar.⁴

Schließlich ist die kommunikative und praxisbezogene Vermittlung der Beschlüsse zur Währungsunion durch die deutschen Exekutiven und Parlamente unbefriedigend. Konkrete Fragen, die den Bürger oder Mittelstand interessieren, sollen allein die Banken beantworten. Lediglich die großen Unternehmen sind bisher auf die Währungsumstellung vorbereitet.

All dies trägt dazu bei, daß zwei Drittel der Bürger dem Euro nach wie vor skeptisch gegenüberstehen.

1 Vgl. Wirtschaftswoche 37/1997: Ins Zwielicht geraten – Mit seinem Nein zur EU-Agrarreform steuert Landwirtschaftsminister Borchert in die Isolation.

2 Deutsche Bundesbank: Monatsbericht August 1997, S. 69*.

3 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 25./26.10.1997: Antiautoritäre Suche nach Befehlsgewalt – Paßt der EU-Stabilitätspakt zum deutschen Föderalismus?

4 Vgl. NZZ vom 29.10.1997: Kritik an der Bonner Finanzpolitik – „Maastricht-Tauglichkeit“ auf Kosten der Investitionen.

Binnenmarkt

Bei der Umsetzung des europäischen Binnenmarkt-Regelwerkes in nationales Recht hinkt Deutschland dem EU-Durchschnitt hinterher, obwohl der Binnenmarkt seit 1993 Realität sein soll. Immer öfter wird die Bundesrepublik von der EU-Kommission wegen der Nicht-Umsetzung europäischen Rechtes gerügt oder verklagt.⁵ Die hohe deutsche Regelungsdichte und die föderalen Entscheidungswege behindern eine zügige Umsetzung.

Subsidiarität

Die Bundesrepublik fordert die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene. Nach wie vor sind es aber deutsche Beamte, die in der europäischen Rechtsetzung durch ihren Regulierungsdrang auffallen.

Subventionen

Die Bundesrepublik kritisiert die Wirksamkeit der europäischen Agrar- und Strukturpolitik. Gleichzeitig ist Deutschland mit 115 Mrd. DM 1997 der „Subventions-Europameister“.⁶ Zahlreiche industrielle Beihilfen zementieren den Abstand zu den EU-Kohäsionsländern.⁷ Die Bundesrepublik setzt sich zudem in europäischen Verhandlungen immer wieder für strukturerhaltende institutionelle und wirtschaftliche Sonderinteressen ein. In der Konsequenz wird europäischer Wettbewerb verzerrt und der deutsche Steuerzahler belastet.

EU-Institutionen

Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Brüsseler Ministerrat war lange Zeit erklärtes Ziel deutscher Europapolitiker. Amsterdam hat dies grundlegend geändert. Bonn ist nicht mehr automatisch „demandeur“ integrationspolitischer Lösungen. Dies kann im Ergebnis die Vetomacht einzelner nationaler Akteure bewahren. Auch das in der Vergangenheit integrationsfördernde Initiativrecht der Europäischen Kommission wird in Frage gestellt.⁸ In der Verwaltungspraxis wird die Befürwortung des offenen Bruches von EG-Recht – so zeitweise geschehen im Fall „Sachsen/VW“ – scheinbar ohne Bedenken vertreten.

5 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 21.8.1997: EU zerrt Mitgliedstaaten vor den Kadi.

6 Vgl. iwd vom 25.9.1997, S. 6.

7 Vgl. Wirtschaftswoche 25/1997: Gewaltige Kluft aufgetan – Brüssel will die EU-Staaten zwingen, Subventionen für Unternehmen zu kappen – Deutschland wehrt sich.

8 Vgl. Schor, Ullrich: Bonn sägt am Initiativrecht der Kommission, in: EU-Magazin 7/1996.

Maastricht-Urteil

Das Karlsruher Urteil bekräftigt auf legitime Weise nicht nur das Letztentscheidungsrecht des Bundesverfassungsgerichtes über die Vereinbarkeit von EU-Vertragsrecht und Grundgesetz. Es weitet diese Befugnis (auch in praxisrelevanten Folgeentscheidungen) auf das gemeinschaftliche Sekundärrecht aus. Damit stellt es die innovative europäische Rechtskonstruktion fundamental in Frage und liefert Europa-Skeptikern ein schlagkräftiges Arsenal von Rechtsmitteln.⁹

In der Summe ergibt sich nicht nur für Außenstehende eine veränderte deutsche Europapolitik.¹⁰ Rhetorische Überhöhungen der eigenen europäischen Rolle und tatsächliches Handeln fallen deutlicher auseinander.

In einem auch nach Amsterdam institutionell noch zu schwachen Europa bedarf es aber um so mehr der politischen Führung integrationswilliger Nationen, um außenpolitische Risiken der Zukunft europäisch zu bewältigen. Zu den von der Bundesregierung durchweg erkannten Aufgaben zählen

- die kontinuierliche Stabilisierung Südost- und Osteuropas sowie des GUS-Raumes, um die dauerhafte Etablierung von wirtschaftlicher Armut, Kriminalität, ökologischen Krisen, politischer Instabilität und militärischer Unsicherheit zu verhindern,
- die Stärkung des europäischen Potentials in einer dynamischen Weltwirtschaft,
- die Entwicklung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU mit Blick auf neue europäische und globale Herausforderungen sowie
- die partnerschaftliche Einbindung des vereinigten Deutschlands in Europa, um den Rückfall in eine nicht mehr zeitgemäße, traditionelle Gleichgewichtspolitik zwischen den europäischen Nationen zu verhindern.

Die außenpolitische Agenda wird im Inneren durch den Reformbedarf in der Steuer- und Haushaltspolitik, durch eine zukunftsorientierte Anpassung der Sozialversicherungssysteme sowie durch die Entschlackung der Staatstätigkeit ergänzt.

Währungsunion und Osterweiterung sind die richtigen europäischen Antworten auf diese externen und internen Herausforderungen. Handlungsmaxime sollte es aber sein, diese Zukunftsprojekte auch in Deutschland innovativ umzusetzen. Unter völlig veränderten internationalen Rahmenbedingungen braucht das „Modell Deutschland“ eine umfassende Erneuerung.

⁹ Vgl. Scheuing, Dieter H.: Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration, in: Europarecht BH 1/1997, S. 7-60.

¹⁰ Vgl. die Aussage von Karel von Miert, in: vwd Europa vom 22.8.1996, S. 1.

II. Notwendigkeiten, Chancen und Grenzen einer Effektivierung deutscher Europapolitik

Analytisch ist das divergierende Nebeneinander von allgemeinpolitischen Zielsetzungen und operativem Handeln der deutschen Europapolitik zu erklären. Die deutsche Europapolitik agiert – wie die der anderen großen EU-Mitgliedstaaten auch – auf drei Ebenen:

- Auf der strategischen Ebene versucht jede Regierung, vorrangige nationale Interessen an und in der Integration zu wahren bzw. den eigenen Status und die eigene Rolle im Integrationsprozeß zu behaupten. In diesem Kontext entstehen im Kreise der Mitgliedstaaten übereinstimmende oder abweichende Positionsformulierungen über die Finalität des europäischen Integrationsprozesses.
- Auf der „Milieu-Ebene“ ist es das Ziel der Mitgliedstaaten, solche europäische Strukturen und Prozesse im Integrationsprozeß zu stärken, die für die Durchsetzung eigener strategischer Ziele geeignet erscheinen. Die Fortentwicklung des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft rückt dabei in den Vordergrund.
- Auf der taktischen Ebene beraten und entscheiden die Vertreter der Regierungen über konkrete Integrationsprojekte etwa in der Agrar-, Wettbewerbs- oder Außenwirtschaftspolitik der EU. Auf dieser Ebene steht die Optimierung der policy-spezifischen Operationen in einem vorgegebenen Gestaltungsrahmen im Vordergrund.

Für die deutsche Europapolitik weisen alle drei Bereiche Fragezeichen auf, was Ausformulierung, Stellenwert und Mischungsverhältnis dieser Handlungsebenen angeht.

Das traditionelle Mischungsverhältnis konzentrierte sich auf die Milieu-Ebene, weil in ihr die eindeutig artikulierten bzw. aufgrund der beschränkten Souveränität nicht eindeutig artikulierbaren Ziele gewissermaßen aufgehoben waren. Dem entsprach eine gewisse „Sanftheit“ auf der Ebene taktischer Europapolitik – soweit sie als Pokerspiel um Pfründe und Positionen verstanden wurde.

Alle wichtigen Integrationsprojekte seit den Römischen Verträgen sind mit tatkräftiger Unterstützung und unter gewichtiger Einflußnahme der politischen Akteure der Bundesrepublik zustande gekommen. In kritischen Entscheidungslagen war auf eine integrationsfördernde Position der Bundesregierung stets zu rechnen, selbst wenn dies zunächst zu Lasten des Bundeshaushaltes ging. Eine unnachgiebige Artikulation nationaler Interessen im Integrationsprozeß oder die „harte“ Durchsetzung sektoraler operativer Interessen rückte demgegenüber in der Bonner Republik in den Hintergrund. „Good on strategy, less good on tactics“ bilanzieren Bulmer, Paterson und Jeffery für die Bonner Europapolitik.¹¹

¹¹ Vgl. Bulmer, Simon; Jeffery, Charles; Paterson, William E.: Shaping the regional milieu, Gutachten für die Forschungsgruppe Europa und die Bertelsmann Wissenschaftsstiftung, München 1997.

In den neunziger Jahren hat sich dieses Grundschema verändert, nicht zuletzt – aber auch nicht ausschließlich – durch die Folgen der deutschen Einheit. Der Wandel läßt sich an vier Tendenzen festmachen:

1. Die Bundesrepublik ist, ohne es bewußt anzustreben, wieder eine führende Nation in Europa geworden. Außenpolitik und Wirtschaft des vereinten Deutschlands sind zu einem zentralen Bezugspunkt für seine europäischen Nachbarn und internationalen Partner geworden. Im politischen Gefüge der EU hat die deutsche Europapolitik damit eine zusätzliche Aufgabe gewonnen: Deutschlands Interessen an der EU und seine Präferenzen im Blick auf ihre Weiterentwicklung müssen für die Nachbarn und Partner erkennbar sein. Dadurch wird das Maß an Erwartungssicherheit erzielt, das für die Aushandlung des Systemwandels erforderlich ist.
2. Je weiter die europäische Integration voranschreitet, desto deutlicher wird die Diskrepanz zwischen den „neuen“ deutschen Interessen und der „alten“ Milieu-Orientierung. Die neue Interessenlage verlangt spezifische Lösungen für Vertiefungsprojekte: Jedes Konzept einer Währungsunion, das nicht dem deutschen Modell der Geldwertstabilität entsprochen und die dazu für erforderlich gehaltenen Institutionen nicht vertraglich verankert hätte, wäre gescheitert.
3. Die alte Milieu-Präferenz bietet keine hinreichende Richtschnur mehr für jede europapolitische Zukunftsentscheidung – Deutschlands Interessen sind nicht unbedingt in einer sich irgendwie vertiefenden Integrationsstruktur gewahrt. Deutsche Europapolitik muß sich vielmehr ein spezifisches Gestaltungsmilieu bewahren bzw. schaffen. Mehrheitsentscheidungen sind etwa nicht per se ein Integrationsfortschritt, sondern liegen dann im deutschen Interesse, wenn reale Mehrheiten erreichbar scheinen und wichtige Anliegen der deutschen Politik nicht schon durch die Stimmkoalitionen zum Scheitern verurteilt sind.
4. In dem Maß, in dem die Dynamik des gesamten Integrationsprozesses an Tempo verliert, gewinnt die Fähigkeit zur taktischen Steuerung an Bedeutung; taktisches Geschick, Koalitionsbildung, personale Präsenz in Schlüsselpositionen werden zu Erfolgsfaktoren, deren Vernachlässigung nicht länger vertretbar erscheint.

Die deutsche Europapolitik muß deshalb versuchen, eine kalkulierte Integrationsstrategie zu entwickeln, ihre Milieu-Ziele neu zu bestimmen und ihre Prozeßleistung zu optimieren. Dazu muß die deutsche Position sowohl nach außen als auch nach innen präziser als vor 1989 abgestimmt werden.

Auf nationaler Ebene offenbaren sich unter diesen Rahmenbedingungen gravierende Schwächen der deutschen Europapolitik: Die in vielen Jahren gewachsene Diffusion der Zuständigkeiten und Beteiligungsformen im Entscheidungsprozeß deutscher Europapolitik, bei paralleler Erosion des ehemals alles überwölbenden innenpolitischen Konsenses über europapolitische Zielsetzungen, schwächt die Handlungsfähigkeit, die Verhandlungsmacht und das Durchsetzungsvermögen der Bundesrepublik im europäischen Integrationsprozeß.

Ein gewichtiger Teil der Defizite im europapolitischen Tagesgeschäft ergibt sich aus den vielfältigen institutionellen Besitzständen der entweder sektoralisierten oder zu stark dem Konsens verpflichteten deutschen Europapolitik. Zur Zeit der evidenten Bedrohungen des Kalten Krieges richteten sich die Eliten in Bund, Ländern und Gerichten noch instinktiv an den übergeordneten strategischen Überlegungen der Bundesregierung

aus. Nach 1990, seitdem die äußeren Herausforderungen schwerer greifbar sind, drängen sich institutionelle Eigeninteressen und innenpolitische Motive in den Vordergrund.

Neben der Formulierung einer differenzierten Integrationsstrategie nach außen, die für eine auf hohem Niveau verflochtene und gleichzeitig erweiterte Union nutzbar gemacht werden kann,¹² sowie einer entsprechenden Anpassung der institutionellen „Milieu-Ziele“ ist es deshalb notwendig, die Entscheidungsprozesse deutscher Europapolitik im Binnensystem zu optimieren und auf zukünftige Herausforderungen auszurichten.

Für dieses Ziel der Effektivierung sind erforderlich:

- eine vorausschauende politische (nicht nur ökonomische oder fiskalische) Reflexion über die Konsequenzen europäischer Strategien, um konsistente Präferenzen und Positionen zu erreichen,
- die bewußt betriebene Förderung einer öffentlichen Debatte dieser Konsequenzen zur Stabilisierung und Stärkung der Legitimität der deutschen Europapolitik und
- ein stärker koordinierter Beratungs- und Entscheidungsprozeß der exekutiven und legislativen Akteure, um mehr Effizienz in den Entscheidungs- und Umsetzungsverfahren deutscher Europapolitik zu erreichen.

Reform und Modifizierung institutioneller Verfahren im politischen System sind also genauso zu berücksichtigen wie die möglichst breite Vermittlung der Chancen und Notwendigkeiten einer zukunftsorientierten Europapolitik an Bevölkerung und Entscheidungsträger. Erfolge auf beiden Ebenen bedingen sich letztendlich gegenseitig. Die Grenze von effektivierenden Maßnahmen wird allerdings dort erreicht, wo unausgeräumte Ziel- und Interessenkonflikte in der EU oder auf nationaler Ebene existieren, wo die Fragmentierung von politischen und ökonomischen Prozessen unabänderlich erscheint und wo mangelnde politische Führungskraft nicht zu überwinden ist.

12 Vgl. Weidenfeld, Werner; Janning, Josef: Das neue Europa – Strategien differenzierter Integration, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Das neue Europa – Strategien differenzierter Integration – Internationales Bertelsmann Forum, Gütersloh 1997. Zur Einordnung der differenzierten Integration in die deutsche Interessenlage siehe ausführlicher: Janning, Josef: Deutschland und die Europäische Union: Integration und Erweiterung, in: Kaiser, Karl; Maull, Hanns W. (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien, München 1994, S. 31-54.

III. Optionen der europapolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung

Die Bundesrepublik pflegt im Vergleich zu allen anderen EU-Mitgliedstaaten eines der am stärksten dezentralisierten und langsamsten Systeme europapolitischer Entscheidungsfindung.¹³ Der 1992 geschaffene Art. 23 GG versuchte, die Erfordernisse außenpolitischer Effizienz und demokratischer Legitimität der deutschen Europapolitik nach dem Maastrichter Vertragsschluß und vor dem Start in den Binnenmarkt institutionell zu vereinbaren. Die Entscheidungsprozesse deutscher Europapolitik wurden jedoch zugleich in hohem Maße verrechtlicht und die Dominanz der Exekutiven festgeschrieben. Formalrechtliche Lösungen erhielten Vorrang vor funktionalen Innovationen, die den Zweck haben sollten, die Reaktionsfähigkeit der deutschen Europapolitik zu erhöhen. Die Ziele der Transparenz politischer Verantwortung und der Kohärenz der europapolitischen Positionen wurden zurückgestellt.

Die außenpolitische Prärogative des Bundeskanzleramtes und des Auswärtigen Amtes, die Koordinationsrolle des Bundesministeriums für Wirtschaft und die Kabinettsdisziplin wurden in den letzten Jahren durch zentrifugale Kräfte in den Ressorts der Bundesregierung, den kräftigen Kompetenzzuwachs der Länderexekutiven im Bundesrat und die Betonung der Rechte des Bundesverfassungsgerichtes relativiert. Vor allem über die Fachministerräte der EU verfolgen die Ressorts der Bundesregierung nicht selten eine gesamtstrategisch unreflektierte Politik.¹⁴ Die europapolitischen Zielvorgaben des Bundeskanzlers werden so auf operativer Ebene ausgehöhlt. Die europapolitische Doppelspitze, die das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Wirtschaft bilden, leistet die nötige Koordinierung meist nur „negativ“, d. h. im Sinne der Eindämmung von Ressortkonflikten. Das Kabinett ist kein Ort europapolitischer Strategiedebatten.

Der Bundestag – verantwortlich für die Wahrung der demokratischen Legitimation des Gesamtstaates – wurde durch Art. 23 GG europapolitisch aufgewertet. Er hat es aber versäumt, systematisch von den neuen Instrumenten des Grundgesetzes Gebrauch zu machen – wenn auch nur, um der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat den Rücken zu stärken. Die Länderregierungen haben unterdessen über den Bundesrat ein hohes Maß an prozeduralen Mitwirkungs- und Entscheidungsrechten erlangt. Sie versuchen immer öfter, die Europapolitik der Bundesregierung öffentlich zu konterkarieren. Die einzelnen Länder haben allerdings entgegen den Erwartungen nicht mehr, sondern weniger Gestaltungsrechte als zuvor: Im Bundesrat werden auch die letzten föderalen Reserven per Mehrheit auf dem europäischen Altar unitarisiert.

¹³ Vgl. Rometsch, Dietrich: The Federal Republic of Germany, in: Rometsch, Dietrich; Wessels, Wolfgang (eds.): The European Union and member States, Manchester 1996, S. 102.

¹⁴ Vgl. als Beispiel SZ vom 1.4.1998: EU-Agrarminister üben massive Kritik an den Vorschlägen der Kommission; SZ vom 24.4.1998: Die deutsche Industrie sieht sich durch die EU-Agrarpolitik behindert.

Kennzeichnend für die deutsche Europapolitik ist also ein Entscheidungssystem, das weitsichtige, schnelle und flexible Positionsformulierungen zu europäischen Projekten erschwert. Vielstimmigkeit, Diffusion, Segmentierung und Besitzstandsdenken prägen zunehmend die Tagespolitik. Reaktive Kalküle dominieren.

Die politischen Implikationen der Agenda 2000, die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im EU-Ministerrat, die stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlamentes (EP) in die Entscheidungsprozesse und das neu eingeführte Verfahren der Flexibilität erfordern Entscheidungsmodi, in denen der Bund europapolitisch kohärente, strategisch differenzierte, demokratisch kontrollierte Positionen formulieren, in Verhandlungen mit den europäischen Partnern anpassen und dann im politischen Binnensystem implementieren kann. In einem zu reformierenden europapolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß deutscher Europapolitik sollten deshalb die Interessen der zahlreichen nationalen Akteure durch flexiblere Konsultationen als bisher eingebunden werden. Eine Modifizierung der Verfahren sollte natürlich den verfassungsrechtlichen Bedingungen des föderalen Systems gerecht werden. In erster Linie sollte aber die Kohärenz der strategischen und operativen Kapazität der deutschen Europapolitik erhöht werden. Es erscheint als sinnvoll, den Trend zur überhöhten Verrechtlichung der Form der deutschen Einbindung in den Integrationsprozeß zu stoppen und den parlamentarischen Mehrheiten der Republik wieder den nötigen Handlungsspielraum einzuräumen.

Um das „Primat der Politik“ gegenüber dem „Primat der Verfahren“ in der Europapolitik zu stärken, ist es notwendig,

- die europapolitischen Organisationsstrukturen der Bundesregierung zu straffen, flexibler abzustimmen und frühzeitig auf europäische Prioritäten auszurichten,
- den Bundestag in seiner strategischen, konsultativen und kommunikativen europapolitischen Rolle aufzuwerten und
- die Einflußnahme der Länderregierungen auf die deutsche Europapolitik konzentriert und in flexibler Form auszugestalten.

1. Flexible Abstimmung und Ergebnisorientierung innerhalb der Bundesregierung

Ziel einer innovativen Effektivierungsstrategie wäre die Flexibilisierung, Modernisierung und Ergebnisorientierung der administrativen Strukturen und Entscheidungsprozesse der Bundesregierung in der operativen Europapolitik. Der einerseits stark ressortlastige und andererseits vom Bundeskanzleramt fallweise gesteuerte europapolitische Entscheidungsprozeß bedarf der Reform. Maßgeblich dafür ist zum einen das Entscheidungssystem der EU, das den Regierungen der Mitgliedstaaten hohe Orientierungs- und Steuerungsleistungen abverlangt, wenn sie eine kohärente Europapolitik verfolgen möchten. Die zweite Orientierungsmarke für eine Reform ist die Qualität der europäischen Entscheidungsmaterien. Diese sind oft unstrukturiert, veränderlich und von einer spezifischen Verhandlungssituation abhängig. Eine Europapolitik, bei der strategische Zielsetzungen und operative Politik ineinandergreifen sollen, entzieht sich unter diesen Rahmenbedingungen der Logik des Ressortprinzips. Differenzierte Koordination ist notwendig, um eine kalkulierte Integrationsstrategie umzusetzen.

Sinnvoller als das Nebeneinander zahlreicher Ebenen wäre es, klare politische Ziele zu setzen („management by objectives“) und zugleich eine Entscheidungsorganisation mit relativ flachen und flexiblen Kommunikationsstrukturen zu entwickeln.

Eine Verbesserung der Entscheidungsstrukturen in diesem Sinne kann an fünf Optionen ansetzen:

a) Controlling durch einen „Staatsminister für die Europäische Integration“

Das Bundeskanzleramt sollte grundsätzlich und systematisch die Vorgaben der operativen Europapolitik für die Ressorts formulieren, um Initiativen auf Basis eines zwischen Bundesregierung und Bundestag abgestimmten Integrationsprogrammes sowie „Unionsvorlagen und Unionsdokumente“ aus Brüssel auf Ressortebene auf den Weg zu bringen. Im Bundeskanzleramt wird dazu ein ständiger „Staatsminister für die Europäische Integration“ (mit Stab und Vertreter) eingesetzt. Er bündelt das Handeln der Ressorts. Die Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes für die allgemeine integrationspolitische, vertragliche Fortentwicklung der Europäischen Union und die strategische Kompetenz des Bundeskanzlers würde damit auf operativer und innenpolitischer Ebene nützlich ergänzt. Diese Aufgabenteilung kann die bisherige Doppelspitze von Außenamt und Wirtschaftsministerium ersetzen. Alternative Optionen, wie etwa die Schaffung eines eigenen oder als Teil des Auswärtigen Amtes angelegten Europa-Ministeriums, weisen demgegenüber gewichtige Effizienz Nachteile auf – sie würden zu einer Aufblähung des bürokratischen Apparates der Bundesregierung führen.

Das Bundeskabinett sollte in Zukunft – mit Blick auf das jährliche Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission – vermehrt Strategiebeschlüsse fassen. Diese sollten vom „Staatsminister für die Europäische Integration“ im Einvernehmen mit dem Außenminister und den Koalitionspartnern vorbereitet werden. Die Fachminister sollten ferner dem Kabinett jährlich Bericht über die operative Europapolitik ihrer Ressorts erstatten.

Der Staatsminister für die Europäische Integration sollte dem bereits bestehenden Koordinationsausschuß der „Staatssekretäre für Europafragen“ vorsitzen, der zugleich zum zentralen Abstimmungsgremium der operativen europapolitischen Zielsetzungen und Präferenzen in der Bundesregierung avanciert. Er hält die Verbindung zu Kabinett und Kanzleramt sowie Bundestag und Bundesrat. Der Staatsminister initiiert im Einvernehmen mit dem Außenminister die Bildung von ressortübergreifenden europapolitischen Projektgruppen der Bundesregierung („Task-Forces“), soweit zukunftsgerichtete und ressortübergreifende Strategien von den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene eingebracht werden müssen (Agenda 2000, Währungsunion, Osterweiterung), die auch innenpolitisch besonders relevant sind. Er kontrolliert ferner die Zeitplanungen für die Bearbeitung wichtiger europapolitischer Vorlagen und die Erfüllung der operativen Zielvorgaben des Bundeskanzlers. Ihm werden schließlich auch der Botschafter und die Beamten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel zugeordnet. Die Ständige Vertretung sollte im folgenden vermehrt Strategien effektiverer Interessenvertretung – etwa mit Blick auf den Ausbau des „deutschen Netzwerkes“ in Brüssel – formulieren.

b) Differenzierte Zielvorgaben, Organisation der Entscheidungsprozesse und Klassifizierung der Entscheidungsvorlagen

Instrument für die konkreten Ziel- und Präferenzabstimmungen und für die Begleitung der operativen Europapolitik sollte der „Staatssekretärausschuß für Europafragen“ sein. Der Staatssekretärausschuß sollte daher bei anstehenden „Unionsvorlagen und Unionsdokumenten“ und bei der Implementierung von europapolitischen Regierungsinitiativen in einem wöchentlichen Rhythmus differenziert integrationspolitische Vorgaben für die Ressorts festlegen. Der möglichst klein zu haltende Ausschuß setzt sich aus den Europastaatssekretären der Kernressorts der Bundesregierung zusammen. Thematisch abhängig treten Europabeauftragte der anderen Fachressorts und der Bundesländer hinzu. Der Ständige Vertreter der Bundesrepublik in Brüssel nimmt regelmäßig an den Sitzungen des Ausschusses teil.

Das Gremium bildet nach Sachlage ressortübergreifende, zeitlich befristete Projektgruppen zur Bearbeitung anstehender Fragen (etwa zur Reform der Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000 oder zu innenpolitischen Herausforderungen der Osterweiterung). Es delegiert tagespolitische Aufgaben an die Ressorts und definiert zeitliche Ablaufpläne. Es beurteilt bei hoher sach- und integrationspolitischer Bedeutung von EU-Projekten die Arbeitsergebnisse der Ministerialbürokratie. Die Staatssekretäre sollten deshalb darüber entscheiden, welche EU-Vorlagen oder eigenen Regierungsinitiativen als „gesamtstaatlich wichtig“ zu klassifizieren sind (hierfür sind im Zeitablauf Kriterien zu entwickeln), die neben dem Bundestag auch dem Kabinett in besonderer Form vorzulegen sind. Bezüglich der anderen Materien sollte die Runde der Staatssekretäre nur das Weisungsrecht mit Blick auf eine adäquate sach- und integrationspolitische Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse ausüben (Delegation), jedoch keine Entscheidungsrechte über die detaillierte Lösung von Sachfragen wahrnehmen (Partizipation).

Die Runde der Staatssekretäre sollte maßgeblich durch einen „Ausschuß der Leiter der Europaabteilungen und der Europabeauftragten der Ministerien“ unterstützt werden, der analytisch zuarbeitet, die tägliche Arbeit koordiniert und Entscheidungsvorlagen formuliert.

c) Aufgabenorientierte, flexible Abstimmung zwischen den Ressorts

Auf Ebene der Europaabteilungen und der Europareferate der Ministerien sollte eine möglichst flache und transparente Aufbauorganisation der Personalressourcen etabliert werden. Sie erlaubt – nach Abstimmung der Leiter der Europaabteilungen und der Europabeauftragten der Ressorts – gegebenenfalls die schnelle Bildung von interministeriellen Task-Forces und eine horizontale informelle Kommunikation zwischen den Beamten der Ressorts zur Bearbeitung konkreter europapolitischer Sachfragen.

Als ressortübergreifende Querschnittsdienste sollten ein integrationsrechtlich versierter juristischer Europadienst sowie ein EU-Haushaltsdienst etabliert werden, die für die Task-Forces und für den Ausschuß der Europastaatssekretäre verfügbar sind. Damit würde die bisher bestehende Doppelung entsprechender Referate unterbunden. Die Dienste sollten dem „Staatsminister für die Europäische Integration“ unterstehen, sie rekrutieren sich aber aus den Ressorts.

In die Task-Forces, die von einem Ministerium federführend geleitet werden, und deren Arbeit bei wiederkehrenden Aufgaben standardisiert wird, sollten punktuell auch Mitarbeiter der Regierungsfractionen aus dem Bundestag, externe wissenschaftliche Experten, Vertreter von Interessengruppen, Beamte von EU-Partnern oder Länderbeamte als Berater eingebunden werden. Auch eine strukturelle Orientierung an den Arbeitsgruppen des Ministerrates und der Kommission könnte sinnvoll sein.

Bei Meinungsverschiedenheiten der Ressorts entscheidet der „Ausschuß der Leiter der Europaabteilungen und der Europabeauftragten der Ministerien“ oder der „Staatssekretärausschuß für Europafragen“. Ansonsten werden die Weisungsbeschlüsse (wenn keine Ergebnisvorlage an die Staatssekretäre aus übergeordneten Gründen nötig ist) über den Stab des „Staatsministers für die Europäische Integration“ an die Ständige Vertretung nach Brüssel und an den federführenden Fachminister kommuniziert, um im „Ausschuß der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER)“ in den europäischen Entscheidungsprozeß eingespeist zu werden.

Die Task-Forces und Ressorts dokumentieren ihre Arbeit nach einem detaillierten Raster und leiten die Informationen an den Stab des „Staatsministers für die Europäische Integration“. Dort sind die Vorgänge für alle Ministerien und für die Fachausschüsse des Bundestages elektronisch abrufbar. Alle Europaabteilungen und Europareferate der Ressorts werden durch moderne Informations- und Kommunikationssysteme vernetzt. Ziel sollte es sein, eine neue, nicht primär hierarchisch bestimmte Struktur der interministeriellen Kommunikation und Informationsteilung zu etablieren.

d) Personalrekrutierung und -qualifizierung

Ein zielorientiertes, flexibles Entscheidungssystem erfordert Beamte, die ausreichend selbstverantwortlich, vielseitig, fachkundig, kommunikativ und teamfähig sind, um auf allen drei Handlungsebenen der Europapolitik agieren zu können. Die bereits entsprechend verfolgte Personalpolitik gilt es fortzuentwickeln.

Um die neue Projektsteuerung in der Europapolitik zu realisieren, sollte die ressortübergreifende, berufsbegleitende Fortbildung künftiger Europa-Führungskräfte aus den Ministerien forciert werden. Sie sollte verstärkt Elemente praktischer europäischer Sozialisierung enthalten (z. B. Praktika in anderen EU-Mitgliedstaaten) und Stationen außerhalb der Exekutive umfassen (z. B. in Unternehmen und Verbänden). Eine weitere Option ist die Förderung europapolitischer Graduiertenstudiengänge im universitären Bereich, die entsprechend den Anforderungen der Exekutive ausgestaltet werden. Die zu diesem Zweck bereits ergriffenen Maßnahmen sind fortzuführen und auszubauen. Ziel sollte es sein, die „Europafähigkeit“ von ausgewählten Beamten zu erhöhen. Diese Qualifizierungsoptionen sollten auch jungen Landesbeamten und Nachwuchswissenschaftlern offenstehen. Aus diesem Reservoir, das der langfristigen Betreuung bedarf, könnte auch die deutsche Personalpolitik in den EU-Institutionen verbessert werden.

Unerlässlich für eine flexible Struktur ist die Option der zeitlich befristeten Einbindung von Experten aus Universitäten und Forschungsinstituten. In gleicher Weise sollte vermehrt die zeitweise Abordnung von Beamten in gezielt ausgewählte „policy“-Institute genutzt werden. Diese Öffnung scheidet bisher an falsch definierten Verschlußregeln und Karrieremustern.

Es sollten darüber hinaus in den Ressorts leistungsabhängige Karriereanreize für die Beamten gesetzt werden. Diese sind an die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und die Bedeutung der europapolitischen Projekte anzupassen. Dabei sollte man sich der Führungsinstrumente bedienen, die für die zielorientierte Steuerung nicht-hierarchischer Entscheidungssysteme entwickelt wurden.¹⁵

2. Den Bundestag europapolitisch stärken

Bundesregierung und Bundestagsmehrheit bilden im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland eine Funktionseinheit. Eine Stärkung des Bundestages in der operativen Europapolitik hat deshalb nicht zum Ziel, die Bundesregierung in ihrer strategischen Handlungsfähigkeit einzuengen.

Ein europapolitisch stärker sensibilisierter Bundestag könnte vielmehr dazu beitragen, die Kohärenz und demokratische Legitimität der außenpolitischen Prärogative der Bundesregierung im Binnensystem zu erhöhen. Die deutsche Europapolitik braucht mehr Offenheit und Kontrolle, damit sich der Bürger nicht übergangen fühlt. Der Bundestag ist zudem ein wichtiger „Transmissionsriemen“ für gesellschaftliche Interessen in einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft.

Das heute kaum mehr institutionell repräsentierte nationale Interesse an Integrationsfragen sollte aus einem engen Zusammenspiel von Regierung und Mehrheitsfraktionen des Bundestages resultieren. Das Demokratiedefizit der exekutiven Integrationspolitik könnte so auf nationaler Ebene reduziert werden. Frühzeitig formulierte Positionen des Parlamentes zum Verhältnis integrationspolitischer Projekte und abgeleiteter innenpolitischer Herausforderungen würden die Stellung der Bundesregierung in Deutschland und in Europa stärken. Zudem bliebe den Ressorts der Bundesregierung weniger Raum für eine sektoral abgeschottete Politik. Dieses Vorgehen entspräche den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, das für den Bundestag substantielle Rechte in der Europapolitik einfordert. Zugleich würde der Bundesrat durch einen starken Bundestag in seine politischen und verfassungsgemäßen Schranken gewiesen.

Drei Optionen bieten sich für eine Stärkung des Bundestages in der Europapolitik an:

a) Ein operatives Integrationsprogramm

Die Bundesregierung sollte zu Anfang jeder Legislaturperiode eine programmatische integrationspolitische Regierungserklärung vor dem Bundestag abgeben, die insbesondere auch auf innenpolitische und legislatorische Konsequenzen der anvisierten Europapolitik eingeht.

Der Programmentwurf der Bundesregierung wird an den „Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EU-Ausschuß) verwiesen und dort mit Vertretern der Exekutive aus Bund und Ländern mit Blick auf sachpolitische und strategische Fragen diskutiert. Auch die Vorsitzenden der Ständigen Ausschüsse des Bundestages sollten konsultiert werden. Auf Vorschlag des EU-Ausschusses verabschiedet schließlich das

¹⁵ Vgl. Dietl, Helmut; Franck, Egon; Picot, Arnold: Organisation – eine ökonomische Perspektive, Stuttgart 1997.

Plenum das Programm mit einfacher Mehrheit und erteilt gleichzeitig dem EU-Ausschuß gemäß Art. 45 GG die Ermächtigung, zum Erfolg des Integrationsprogrammes in der Legislaturperiode Stellung zu beziehen. Die Opposition erhält Gelegenheit, ein ergänzendes Votum zu formulieren.

Den Vorsitz des EU-Ausschusses sollte künftig stets ein Vertreter der Regierungsfractionen führen. Der Vorsitzende des EU-Ausschusses (oder ein Vertreter) könnte dann Gelegenheit erhalten, während der Legislaturperiode an den operativen Abstimmungen der Ressorts beobachtend teilzunehmen (z. B. im „Staatssekretärausschuß für Europafragen“), um die Realisierung des Integrationsprogrammes zu evaluieren.

Das Integrationsprogramm sollte zudem als politische Vorgabe für die Arbeit der Fachausschüsse und Ministerien sowie des Bundesrates gelten. Interessengruppen und Bürgern dient es als Orientierungsmarke. Der EU-Ausschuß sollte in Kooperation mit den Fachausschüssen in einem jährlichen Bericht den operativen Erfolg der Zielsetzungen überprüfen. Dieser wird im Plenum des Bundestages diskutiert.

Das Plenum sollte darüber hinaus vermehrt mit einfacher Mehrheit Grundsatzbeschlüsse zu aktuellen europäischen Sachfragen fassen, um das gesamtstaatliche Interesse des Bundes demokratisch zu artikulieren.

b) Eine effiziente Kooperation von EU-Ausschuß und Fachausschüssen

Die europapolitische Arbeit des Bundestages würde bereits erheblich durch die Etablierung eines „Staatsministers für die Europäische Integration“ erleichtert, da so ein zentraler und umfassend informierter Ansprechpartner in der Exekutive für den EU-Ausschuß und die Fachausschüsse entstünde.

Die Ständigen Ausschüsse des Bundestages, die sich in ihrer Zusammensetzung und bei der Bildung kleiner, flexibler, temporärer Unterausschüsse (etwa im Sinne integrationspolitischer Task-Forces) noch stärker spiegelbildlich an den Organisationsstrukturen der Bundesregierung orientieren, sollten zudem – in enger Zusammenarbeit mit dem EU-Ausschuß – stärker in die begleitende Kontrolle der operativen Europapolitik der Ministerialbürokratie eingebunden werden.

Zu diesem Zweck verpflichtet sich die Bundesregierung, im Falle einer anstehenden europäischen Sekundärrechtsetzung die Bedeutung der auf EU-Ebene diskutierten Vorschläge gegenüber dem Bundestag zu klassifizieren. Bei „Unionsvorlagen und Unionsdokumenten“, die die „gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes“ besonders berühren,¹⁶ wird die Ministerialbürokratie verpflichtet, in einem „fast track“-Verfahren vor den entscheidenden EU-Ministerratssitzungen Inhalt und strategischen Hintergrund der Position der Bundesregierung vor den zuständigen Fachausschüssen bzw. dem EU-Ausschuß mündlich zu erläutern. Dies betrifft wie bisher auch die Erörterung von Grün- und Weißbüchern der Kommission. Diese hervorgehobene Behandlung würde zudem die Abgeordneten veranlassen, entsprechende Unionsvorlagen außerhalb der normalen Gesetzgebungsverfahren in besonderer Weise zu thematisieren.

Falls der federführende Ausschuß es für nötig hält und eine Reaktion des Plenums aus Zeitgründen nicht mehr erfolgen kann, sollte der Ausschuß unter Zuhilfenahme der ver-

¹⁶ Vgl. Kapitel III.1.b.

fassungsrechtlich möglichen Generalermächtigung des EU-Ausschusses (siehe Art. 45 GG) für den gesamten Bundestag zu EU-Vorhaben Stellung nehmen können. In den verständlich zu formulierenden Stellungnahmen sollten Aspekte der Innenpolitik, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Transparenz und Finanzierbarkeit der vorliegenden europäischen Materie behandelt werden. Der EU-Ausschuß muß sich diese Stellungnahmen zu eigen machen, soweit er sie nicht mit einfacher Mehrheit aussetzt. In dieser verfahrenstechnisch unkomplizierten Kooperation kann das Expertenwissen der Spezialisten der Fachausschüsse mit dem europäischen Kalkül des EU-Ausschusses kombiniert werden. Die Bundesregierung hat die Stellungnahme in den europäischen Verhandlungen zu berücksichtigen und dies auch nachzuweisen.

Darüber hinaus sollten die Ausschüsse verpflichtet werden, das europäische Handeln der Ressorts der Bundesregierung und die Zielerreichung der operativen Maßnahmen des Regierungsprogrammes in ressortspezifischen Integrationsberichten zum Legislaturende zu beurteilen. Die Berichte sollten auch Vorschläge enthalten, wie die Steuerbarkeit der behandelten Politikfelder institutionell effizienter und inhaltlich effektiver gestaltet werden kann.

c) Eine „Ständige Enquete-Kommission Europäische Union“

Beim EU-Ausschuß sollte eine „Ständige Enquete-Kommission Europäische Union“ eingerichtet werden. Um einen Kern parlamentarischer Mitglieder, den der EU-Ausschuß für eine Legislaturperiode ernennt, werden zeitlich befristet Abgeordnete des Bundestages, Vertreter der Exekutive, Legislative und Judikative aus Bund und Ländern, Vertreter der Interessenverbände und Wissenschaft, Bürgerinitiativen, Unternehmer, Journalisten, Abgeordnete des Europäischen Parlamentes sowie europäische Experten je nach Themenstellung berufen.

Neutrale Berichterstatter fassen die Diskussionsbeiträge der Enquete-Kommission zusammen und leiten sie an die Bundesregierung weiter. Auch einzelne Gutachten und Stellungnahmen können unter Ausweisung ihres Entstehungskontextes distribuiert werden. Die parlamentarischen Mitglieder der Enquete-Kommission sollten ferner zum Ende jeder Legislaturperiode einen Abschlußbericht erstellen, der die Integration der Bundesrepublik in die EU umfassend beurteilt.

Die Enquete-Kommission Europäische Union sollte sowohl Expertendiskussionen zu spezifischen europapolitischen Fragen¹⁷ als auch einen koordinierten „Nationalen Eurodialog“ über die Vor- und Nachteile der Europapolitik, über das Verhältnis von Nation und Integration initiieren. Den Bedingungen des institutionellen Pluralismus in der deutschen Europapolitik kann auf diese Weise im demokratischen Diskurs Rechnung getragen werden. Über die öffentliche Thematisierung wichtiger europapolitischer Herausforderungen ist zudem am besten das Wissen der Bürger zu Europa zu erhöhen. Die Enquete-Diskussionen würden des weiteren das „institutionelle Gedächtnis“ des Bundestages in der Europapolitik stärken und Lernprozesse unterstützen.

¹⁷ Vgl. etwa Bertelsmann Stiftung, Forschungsgruppe Europa (Hrsg.): Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, Gütersloh 1998; Heinemann, Friedrich: EU-Finanzreform 1999, Gütersloh 1998.

Die Leistungsfähigkeit der EU ist in Deutschland ein entscheidendes Akzeptanzkriterium der europäischen Integration. Bestandteil des „Nationalen Europadialoges“ sollte daher die ständige Überprüfung konkreter europäischer Maßnahmen mit Blick auf institutionelle, politische, finanzielle, soziale, wirtschaftliche und legitimatorische Konsequenzen im Binnensystem der Bundesrepublik sein, wobei diese jeweils aktiv zu dem europäischen Mehrwert in Beziehung gesetzt werden.

Mittelfristig könnte die Ständige Enquete-Kommission Europäische Union mit ihren Ergebnissen dazu beitragen, innenpolitische Europa-Koalitionen über Parteigrenzen und Gruppeninteressen hinweg zu stabilisieren. Diese Koalitionen sollten sich dann in einem „Europäischen Dialog“, d. h. in Kooperation mit ihren Pendanten in den EU-Partnerländern, der transnationalen Realisierung gemeinsamer europäischer Ziele widmen. Die Wirtschafts- und Sozialpartner könnten dabei eine wichtige Rolle einnehmen, da ihre Interessen im Integrationsprozeß in besonderem Maße betroffen sind.

Inhaltliches Ziel der Arbeit der Enquete-Kommission sollte die möglichst präzise Entwicklung eines europäischen Gesellschaftsmodells sein, das den Nationalstaaten und nationalen Identitäten im Integrations- und Globalisierungsprozeß ihren Platz beläßt, aber zugleich politische, wirtschaftliche und soziale Errungenschaften auf der europäischen Skala fortschreibt.

d) Ergänzende Maßnahmen

Neben diesen grundsätzlichen Anpassungen der europapolitischen Arbeit des Bundestages könnte eine Reihe von Maßnahmen in die Wege geleitet werden, die zu einer Stärkung und Sensibilisierung des Bundestages beitragen würden. Dazu zählen

- jährliche Berichte über die institutionelle Einbindung des Bundestages in die Angelegenheiten der EU (sie sollten der politischen Revision des Integrationsprogrammes beigelegt werden),
- die zeitliche Synchronisierung der Arbeit des EU-Ausschusses mit dem Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission,
- der bedarfsgerechte Ausbau personeller und sachlicher Europakapazitäten der Bundestagsfraktionen, Wissenschaftlichen Dienste und Ausschußsekretariate,
- die verstärkte Nutzung moderner Informations- und Kommunikationssysteme (in Kooperation mit dem EP),
- der Ausbau der Kommunikation mit dem EP nicht nur auf Ebene der Abgeordneten, sondern auch auf Ebene der Referenten und Informationsdienstleister,
- die Ausschöpfung der neuen Möglichkeiten, die der Vertrag von Amsterdam für die Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente der Mitgliedstaaten (COSAC) vorsieht. Die COSAC sollte als eine Art vernetztes „Frühwarnsystem“ für die Wahrnehmung parlamentarischer Rechte und als Ideenforum für parlamentarische Modellösungen in der Europapolitik dienen.
- Dem EU-Ausschuß könnte ferner das Recht zugestanden werden, die Ernennungen der Bundesregierung für die EU-Institutionen abzusegnen.
- Der Bundestag könnte schließlich erwägen, zusammen mit den Parlamenten in den EU-Partnerstaaten ein Klagerecht in bezug auf das EU-Sekundärrecht vor dem EuGH für eine qualifizierte Mehrheit der nationalen Parlamente einzufordern.

3. Konzentration und flexible Beteiligung der föderalen Kräfte

Die nach Art. 23 GG etablierten Verfahren zwischen Bundesregierung und Bundesrat sind vergleichsweise effizient ausgestaltet. Unterrichtung des Bundesrates, Berücksichtigung der föderalen Positionen und Hinzuziehung der Ländervertreter in der Europapolitik bedürfen bis auf den Zeitfaktor kaum der „Effektivierung“. Die Länder haben sich damit seit den achtziger Jahren zu einem tragenden Akteur der deutschen Europapolitik entwickelt. Die Mitentscheidungsrechte der Bundesländer über den Bundesrat wurden substantiell ausgebaut.¹⁸ Die frühzeitige Einbindung der föderalen Akteure hat positive Auswirkungen auf die verwaltungsmäßige Umsetzung von EU-Regelungen. Die Länder können Europa dem Bürger praxisnah vermitteln und so die Akzeptanz der europäischen Integration in Deutschland stärken.

Andererseits wird zunehmend konstatiert, daß der deutsche Föderalismus zahlreiche Schwächen aufweist.¹⁹ Kritisch werden in der Reformdebatte folgende Merkmale und Entwicklungen bewertet, die auch auf die Europapolitik wirken:

- die nach dem Einbahnstraßen-Prinzip erfolgte Unitarisierung der „konkurrierenden“ Gesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben des Grundgesetzes;
- der parallel dazu erfolgte erhebliche Ausbau der Mitgestaltungsrechte des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung;
- die mangelnde Kohärenz der Länderpositionen aufgrund der nach der Einheit angewachsenen Heterogenität der politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit der Bundesländer bei einer stark differierenden Flächenausdehnung und sozio-demographischen Zusammensetzung;
- die Verflechtung der Exekutiven von Bund und Ländern in zahlreichen bürokratischen Gestaltungsgremien, die zu stark dem Konsensprinzip verpflichtet sind sowie
- die Existenz eines föderalen Steuerverbund-, Mischfinanzierungs- und Finanzausgleichssystems, das Bundestag und Bundesrat voneinander abhängig macht, wenig Sparanreize anbietet, finanzschwache Länder an den Bund kettet und die politische Verantwortung für staatliche Defizite verdeckt.

In diesem mit zahlreichen Blockadeinstrumenten ausgestatteten politischen System besteht eine weitreichende gegenseitige Abhängigkeit von Bund und Ländern. Diese kann Entscheidungen verursachen, die den zukünftigen Erfordernissen der deutschen Integrationspolitik – stärkere Prioritätensetzung, mehr taktische Flexibilität, bessere operative Kohärenz – zuwiderlaufen. In den Konflikten beim Ausbau der Justiz- und Innenpolitik der EU, im Mangel an Konsens über innerstaatliche fiskalische Konsequenzen der Währungsunion und in den Auseinandersetzungen über die Agenda 2000 lassen sich Auswirkungen dieser Defizite aufzeigen.

Die an sich nötige konsensuale Reform des Föderalismus erscheint angesichts der vitalen Kraft regional gewachsener Loyalitäten unrealistisch. Im Rahmen des heute bestehenden bundesstaatlichen Systems eröffnet sich in der Europapolitik der Weg, die föderale Einflußnahme zu konzentrieren und zu flexibilisieren. Dies bedeutet

18 Vgl. Morawitz, Rudolf; Kaiser, Wilhelm: Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, Bonn 1994.

19 Vgl. auch die Diskussionsbeiträge von Otto Graf Lambsdorff, siehe Bericht in: Neue Zürcher Zeitung vom 5.2.1998: Wider der Erstarrung im Staat – Ein deutscher Beitrag zur Föderalismusdebatte.

- die Konzentration der europapolitischen Arbeit der Länder auf regionale und nachbarschaftliche sowie struktur- und wirtschaftspolitische Aspekte, da in diesen Bereichen der Legitimitätsauftrag, die vorrangige politische Sorge und die Ressourcen der Länder eine schlagkräftige Schnittmenge bilden;
- die effiziente Fortführung der Ausübung der im Grundgesetz festgehaltenen europapolitischen Mitgestaltungsrechte der Länder über den Bundesrat (vorrangig per Mehrheitsentscheidung und durch die Ernennung von Länderkoordinatoren für spezifische Politikbereiche);
- den ergänzenden flexiblen Ausbau der informellen Beteiligung von Länderbeamten an der Arbeit der Fachressorts der Bundesregierung, soweit integrationspolitische Fragen auf europäischer Ebene zu entscheiden sind, die auch erhebliche innenpolitische Konsequenzen für die Länder nach sich ziehen;
- die systematische Hinzuziehung von Ländervertretern in die neu zu etablierenden Koordinationsmechanismen innerhalb der Bundesregierung und des Bundestages.²⁰

Um ihre Europafähigkeit zu steigern und die Arbeit des Bundes in Brüssel nicht zu untermunieren, müssen die Länder jedoch auch dafür Sorge tragen,

- das EU-Primär- und Sekundärrecht zügig und gewissenhaft umzusetzen,
- den Gang zum Bundesverfassungsgericht nicht bei zweitrangigen Bund-Länder-Auseinandersetzungen zu mißbrauchen,
- auf den weiteren Ausbau der bereits sehr ausgeprägten verfahrensmäßigen europapolitischen Länderrechte bei den nächsten EU-Regierungskonferenzen zu verzichten sowie
- das Prinzip der „Bundestreue“ in der Europapolitik zu respektieren.

Die deutsche Europapolitik hat von den Ideen und der Einflußnahme der deutschen Länder profitiert. Die Etablierung des Ausschusses der Regionen, die Thematisierung einer sachgerechten Kompetenzverteilung, die praktische Ausformung europäischer Regionen, die Förderung strukturschwacher Gebiete und die bürgernahe Vermittlung Europas sind im europäischen Kontext anzuführen. Bezüglich der Einbeziehung der „dritten Ebene“ in die Politik der EU stellen die deutschen Länder ein Vorbild für andere Mitgliedstaaten und Regionen dar. Im Binnensystem der Bundesrepublik Deutschland erfüllt das Instrumentarium des Art. 23 GG wichtige Kontroll-, Korrektiv- und Mitgestaltungsfunktionen, um die Grundpfeiler des politischen Systems europäisiert zu bewahren. Auch in strategischer Hinsicht waren die Positionen der Länder für die Bundesregierung oft hilfreich, das integrationspolitische regionale Milieu in Regierungskonferenzen fortzuentwickeln.

Mit der Schaffung des Euro-Raumes in einem immer dynamischeren Binnenmarkt ergibt sich für das Bund-Länder-Verhältnis aber auch eine neue Situation: Europa wird eher zu einer innenpolitischen denn zu einer diplomatischen Herausforderung; die pluralistische Auseinandersetzung um politische Strategien und Lösungen wird zur demokratischen Notwendigkeit. Trotzdem muß Deutschland in Europa mit einer Stimme sprechen können, da das politische System der EU nach wie vor die Kohärenz der Positionen der Mitgliedstaaten einfordert und die künftigen Herausforderungen der EU im

²⁰ Vgl. Abschnitt III.1./2.

Konsens noch auszuhandeln sind. Die deutsche Politik muß deshalb weiterhin Anstrengungen unternehmen, Föderalismus und Integration innovativ zu vereinbaren.

IV. Ausblick

Die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland benötigt für die Zukunft eine neue programmatische Verständigung über Ziele und Mittel des eigenen Wirkens. Über die heute praktisch unbefragte Selbstverständlichkeit des europäischen Engagements darf künftig nicht die binnenstaatliche Zustimmung mangels konzeptioneller Debatte und erkennbarer Interessenvertretung verlorengehen. Der europäische Einigungsprozeß löst die Nationen nicht auf, sondern kompensiert ihre Handlungsdefizite; er soll leisten, was im Interesse der Staaten und Gesellschaften liegt und wird sich nicht weiterentwickeln können, wenn es nicht gelingt, die Macht der Nationen in den Dienst der Integration zu stellen.

Deutschland benötigt eine kalkulierte Integrationsstrategie, wenn seine Politik europäische Ziele mit nationalen Interessen und effizienten Instrumenten verbinden will. Die europäischen Rahmenbedingungen für eine Führungsrolle der deutschen Europapolitik erscheinen günstig: Größe, Ressourcen und Lage machen Deutschland zu einem Schlüsselstaat der erweiterten Europäischen Union, die Notwendigkeit politischer Führung wird angesichts der Schwäche des alten Leitbildes bundesstaatlicher Integration kaum mehr bestritten, und die Überdehnung der supranationalen Strukturen der EU macht ihre Steuerung durch Gruppen differenzierter Integration und Beiträge einzelner Staaten erforderlich.

Deutsche Europapolitik ist – aus einer realistischen Sicht der Folgen – bisher nicht mit explizitem Führungsanspruch aufgetreten. Die Förderung und Fortentwicklung der Gemeinschaftsinstitutionen wie die Diffusion nationaler Macht im Integrationsprozeß haben in der Vergangenheit deutsche Interessen wirksamer umgesetzt. In den kommenden Phasen der EU-Entwicklung ist davon nicht ohne weiteres auszugehen; das Beharren auf spezifischen Bereichen der Einstimmigkeit in den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam ist mehr als ein Indiz. Integrationsverweigerung wäre jedoch die falsche Strategie, denn sie blockierte zugleich die Gestaltungsinteressen deutscher Europapolitik in anderen Bereichen der gemeinsamen Politik. Die europäische Integration bleibt als Handlungsebene zentral für die deutsche Politik – gerade deswegen wird die bewußte Wahrnehmung politischer Orientierung und Führung unerläßlich.

Ihre Wahrnehmung wird künftig jedoch an andere Anforderungen gebunden sein als in den zurückliegenden Epochen: Jeder Transfer von Zuständigkeiten und Ressourcen und jede Veränderung des institutionellen Rahmens wird unter innenpolitischem Begründungsdruck stehen; ohne ausreichende Legitimation verliert Europapolitik rascher

an Gestaltungskraft als Regierungskonferenzen zusammengerufen werden können. Dies erfordert neue Wege der Legitimation durch Debatten wie durch Verfahren und neue Wege der Vermittlung und Information. Solange ein nahezu kanonischer Grundkonsens die Europapolitik dem Parteienstreit entzog und sich die Ziele auf eine in nicht näher beschreibbarer Zukunft liegende Finalität bezogen, waren die Vielstimmigkeit und der Beteiligungspluralismus eher eine Stärke denn eine Schwäche deutscher Europapolitik. Der Konsens wird künftig immer wieder neu zu stiften sein, mit dem Euro und der Erweiterung wird die Finalität zum Tagesgeschäft des europapolitischen Übermorgen. Beide Entwicklungen erfordern eine Straffung der Beratungs- und Entscheidungsprozesse auf Bundesebene. Die Länder sollten sich auf ihre genuinen Aufgaben konzentrieren, damit Deutschland in Europa mit einer Stimme sprechen kann. Der Anspruch, Führung zu übernehmen, bedeutet schließlich auch europapolitische Mehrarbeit. Ohne entsprechende personelle und institutionelle Ressourcen gerät der Führungsanspruch leicht zur reinen Geste. Eine „Effektivierung“ kann deswegen nicht über eine Verringerung von Ressourcen erreicht werden. Die deutsche Europapolitik braucht vielmehr das Maß an institutioneller Handlungsfähigkeit und Managementkapazität, das ihren Interessen und ihrer Rolle in Europa entspricht.

Die Projektpartner

Bertelsmann Wissenschaftsstiftung

Die Bertelsmann Wissenschaftsstiftung versteht sich als Einrichtung, die gemäß den in ihrer Satzung vorgegebenen Zwecken und Aufgaben u. a. die Verbesserung der Kooperation und Integration Europas und der Welt sowie die sachgerechte Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit auf den Gebieten der Sicherheit, Wirtschaft, Politik, Kultur und Ökologie als Arbeitsschwerpunkte hat.

In diesem Sinne führt sie seit Juli 1995 das ursprünglich von der Bertelsmann Stiftung initiierte Projekt »Strategien für Europa« fort. Damit soll ein konzeptioneller, inhaltlicher und materieller Beitrag zur Lösung europäischer Politikprobleme in Gegenwart und Zukunft geleistet werden. Zugleich soll das Projekt zur besseren Verständigung zwischen den europäischen Ländern und zur verstärkten Integration Europas bei Wahrung nationaler und regionaler kultureller Identität beitragen. Zur konzeptionellen Begleitung des Vorhabens hat die Bertelsmann Wissenschaftsstiftung eine internationale Strategiegruppe einberufen, die sich aus hochrangigen Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zusammensetzt. Über die Ergebnisse wird die Öffentlichkeit u. a. mit der Schriftenreihe »Strategien für Europa« informiert.

Forschungsgruppe Europa

Wissenschaftliche Aufgaben in Entwicklung, Durchführung und Vermittlung des Projektanliegens hat die Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München übernommen. Die Forschungsgruppe Europa kann dabei auf langjährige Erfahrungen in der politikberatenden Erforschung europäischer Fragestellungen zurückgreifen. Zahlreiche Publikationen zur Europäischen Einigung und die Mitwirkung am »Jahrbuch der Europäischen Integration« dokumentieren diese Arbeit. Zudem verfügt die Forschungsgruppe Europa über eine umfangreiche Infrastruktur. Dazu gehören neben zwei Redaktionen eine Forschungsbibliothek und das Europäische Dokumentationszentrum, das über sämtliche Dokumente und Veröffentlichungen der Organe der Europäischen Union verfügt und an das europäische Datennetz angeschlossen ist.

Die Publikationen

Als Ergebnisse des Projektes »Strategien für Europa« sind bisher nachfolgend aufgeführte Veröffentlichungen erschienen:

Zur Information über Ansatz, Ziele und Arbeitsfelder:

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Strategien und Optionen für die Zukunft Europas. Ziele und Konturen eines Projektes*. Gütersloh 1988. 24 S. Kostenlos.

Bertelsmann Foundation (ed.), *Strategies and Options for the Future of Europe. Aims and Contours of a Project*. Gütersloh 1989. 24 S. Kostenlos.

Fondation Bertelsmann (éd.), *Stratégies et options pour l'avenir de L'Europe. Objectifs et contours d'un projet*. Gütersloh 1989. 24 S. Kostenlos.

Fondazione Bertelsmann (ed.), *Strategie e opzioni per il futuro dell' Europa. Obiettivi e contorni di un progetto*. Gütersloh 1988. 22 S. Kostenlos.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Ziele und Voraussetzungen eines geeinten Europas*. Vorstellung des Projektes »Strategien und Optionen für die Zukunft Europas«. Mit Beiträgen von Valentin M. Falin, Henry A. Kissinger, Reinhard Mohn, Werner Weidenfeld. Gütersloh 1988. 44 S. Kostenlos.

Werner Weidenfeld, Hermann Lübke, Werner Maihofer, Joseph Rován, *Europäische Kultur: das Zukunftsgut des Kontinents. Vorschläge für eine europäische Kulturpolitik*. Gütersloh 1990. 124 S. Kostenlos.

Werner Weidenfeld u. a., *Herausforderung Mittelmeer – die europäische Antwort. Aufgaben, Ziele und Instrumente einer europäischen Politik*. Gütersloh 1991. 40 S. Kostenlos.

In der Reihe »Grundlagen«:

Forschungsgruppe Europa, *Europäische Defizite, europäische Perspektiven – eine Bestandsaufnahme für morgen*. Grundlagen 1. Gütersloh 1988. 222 S., ISBN 3-89204-011-7. DM 20,00.

Research Group on European Affairs, *European Deficits, European Perspectives – Taking Stock for Tomorrow*. Basic Findings 1. Gütersloh 1989. 232 S., ISBN 3-89204-018-4. DM 20,00.

- Rolf H. Hasse, *The European Central Bank: Perspectives for a Future Development of the European Monetary System*. Basic Findings 2. Gütersloh 1990. 280 S., ISBN 3-89204-036-2. DM 20,00.
- Wolfgang Däubler, *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*. Grundlagen 3. Gütersloh 1989. 208 S., ISBN 3-89204-026-5. DM 20,00.
- Wolfgang Däubler, *Market and Social Justice in the EC – the Other Dimension of the Internal Market*. Basic Findings 3. Gütersloh 1991. 216 S., ISBN 3-89204-041-9. DM 20,00.
- Dieter Biehl, Horst Winter, *Europa finanzieren – ein föderalistisches Modell*. Grundlagen 4. Gütersloh 1990. 176 S., ISBN 3-89204-028-1. DM 20,00.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Die Zukunft Europas – Kultur und Verfassung des Kontinents*. Grundlagen 5. Gütersloh 1991. 334 S., ISBN 3-89204-048-6. DM 20,00.
- Lutz Wicke, Burkhard Huckestein, *Umwelt Europa – der Ausbau zur ökologischen Marktwirtschaft*. Grundlagen 6. Gütersloh 1991. 256 S., ISBN 3-89204-049-4. DM 20,00.
- Werner Weidenfeld, Josef Janning (eds.), *Global Responsibilities: Europe in Tomorrow's World*. Basic Findings 7. Gütersloh 1991. 2. Aufl. 1993. 240 S., ISBN 3-89204-053-2. DM 20,00.
- Kenneth Button, *Europäische Verkehrspolitik – Wege in die Zukunft*. Grundlagen 8. Gütersloh 1992. 192 S., ISBN 3-89204-055-9. DM 20,00.
- Kenneth Button, *Transport Policy – Ways into Europe's Future*. Basic Findings 8. Gütersloh 1994. 228 S., ISBN 3-89204-065-6. DM 20,00.
- Klaus W. Grewlich, *Europa im globalen Technologiewettlauf: Der Weltmarkt wird zum Binnenmarkt*. Grundlagen 9. Gütersloh 1992. 352 S., ISBN 3-89204-054-0. DM 20,00.
- Reinhard Rupperecht, Markus Hellenthal, *Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt*. Grundlagen 10. Gütersloh 1992. 392 S., ISBN 3-89204-058-3. DM 20,00.
- Reinhard Rupperecht, Markus Hellenthal, Werner Weidenfeld, *Internal Security and the Single Market*. Gütersloh 1994. 62 S., ISBN 3-89204-140-7. DM 12,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Herausforderung Mittelmeer: Aufgaben, Ziele und Strategien europäischer Politik*. Grundlagen 11. Gütersloh 1992. 244 S., ISBN 3-89204-063-X. DM 20,00.

In der Reihe »Arbeitspapiere«:

- Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), *Binnenmarkt '92: Perspektiven aus deutscher Sicht*. Arbeitspapiere 1. Gütersloh 1988, 4. Aufl. 1989. 222 S., ISBN 3-89204-015-X. DM 12,00.
- Werner Weidenfeld, Walther Stütze, Curt Gasteyger, Josef Janning, *Die Architektur europäischer Sicherheit: Probleme, Kriterien, Perspektiven*. Arbeitspapiere 2. Gütersloh 1989. 74 S., ISBN 3-89204-020-6. DM 12,00.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Die Vollendung des Europäischen Währungssystems*. Arbeitspapiere 3. Gütersloh 1989. 72 S., ISBN 3-89204-024-9. DM 12,00.
- Werner Weidenfeld, Josef Janning, *Der Umbruch Europas: die Zukunft des Kontinents*. Arbeitspapiere 4. Gütersloh 1990. 72 S., ISBN 3-89204-032-X. DM 12,00.

- Werner Weidenfeld, Christine Holeschovsky, Elmar Brok, Fritz Franzmeier, Dieter Schumacher, Jürgen Klose, *Die doppelte Integration: Europa und das größere Deutschland*. Arbeitspapiere 6. Gütersloh 1991. 108 S., ISBN 3-89204-042-7. DM 12,00.
- Werner Weidenfeld, *Wie Europa verfaßt sein soll. Materialien zur Politischen Union*. Arbeitspapiere 7. Gütersloh 1991. 456 S., ISBN 3-89204-045-1. DM 12,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Der vollendete Binnenmarkt – eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft*. Arbeitspapiere 11. Gütersloh 1993. 152 S., ISBN 3-89204-072-9. DM 12,00.

Weitere Publikationen:

- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa*. Aktualisierte und vollständig überarbeitete Fassung. Gütersloh 1995. 584 S., ISBN 3-89204-166-0. DM 48,00.
- Werner Weidenfeld, Josef Janning (eds.), *Europe in Global Change*. Gütersloh 1993. 288 S., ISBN 3-89204-084-2. DM 34,00. (2. Auflage)
- Sergei A. Karaganov, *Whither Western Aid to Russia. A Russian View of Western Support*. Gütersloh 1994. 92 S., ISBN 3-89204-132-6. DM 15,00.
- Grigorij Jawlinskij, *Reform von unten – Die neue Zukunft Rußlands*. Gütersloh 1994. 192 S., ISBN 3-89204-119-9. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Das europäische Einwanderungskonzept*. Gütersloh 1994. 200 S., ISBN 3-89204-088-5. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union*. Gütersloh 1994. 502 S., ISBN 3-89204-111-3. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union*. Gütersloh 1994. 60 S., ISBN 3-89204-151-2. DM 10,00. Auch in englisch ISBN 3-89204-154-7, französisch ISBN 3-89204-155-5 und italienisch ISBN 3-89204-170-9. Kostenlos.
- Peter Hardi, *Environmental Protection in East-Central Europe: A Market-Oriented Approach*. Gütersloh 1994. 136 S., ISBN 3-89204-137-7. DM 15,00.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit. Gütersloh 1994. 184 S., ISBN 3-89204-163-6. Auch in englisch ISBN 3-89204-164-4. Kostenlos.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Reform der Europäischen Union*. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996. Gütersloh 1995. 426 S., ISBN 3-89204-127-X. DM 20,00.
- William R. Smyser, *The Europe of Berlin. On a New Division of Labor Across the Atlantic*. Gütersloh 1995. 48 S., ISBN 3-89204-182-2. DM 15,00.
- Werner Weidenfeld (ed.), *Europa und der Nahe Osten*. Gütersloh 1995. 60 S., ISBN 3-89204-204-7. Auch in englisch ISBN 3-89204-183-0 und arabisch ISBN 3-89204-210-1. DM 12,00.
- Werner Weidenfeld, Jürgen Turek, *Standort Europa. Handeln in der neuen Weltwirtschaft*. Gütersloh 1995. 230 S., ISBN 3-89204-177-6. DM 25,00.

- Miles Kahler, Werner Link, *Europa und Amerika nach der Zeitenwende – die Wiederkehr der Geschichte*. Gütersloh 1995. 176 S., ISBN 3-89204-148-2. DM 20,00.
- Joseph Rován, *Europa und die Welt von morgen*. Gütersloh 1995. 52 S., ISBN 3-89204-178-4. DM 15,00.
- Hans-Holger Herrnfeld, *Recht europäisch. Rechtsreform und Rechtsangleichung in den Visegrád-Staaten*. Gütersloh 1995. 182 S., ISBN 3-89204-212-8. Auch in englisch ISBN 3-89204-806-1. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit. Gütersloh 1995. 288 S., ISBN 3-89204-214-4. Auch in englisch ISBN 3-89204-216-0. DM 10,00.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Europas politische Agenda für die neunziger Jahre*. International Bertelsmann Forum. Gütersloh 1995. 174 S., ISBN 3-89204-135-0. Auch in englisch ISBN 3-89204-136-9. DM 20,00.
- Wolfgang H. Reinicke, *Deepening the Atlantic. Toward a New Transatlantic Marketplace?* Gütersloh 1996. 96 S. ISBN 3-89204-802-9. DM 18,00.
- Curt Gasteyer, *An Ambiguous Power. The European Union in a Changing World*. Gütersloh 1996. 160 S., ISBN 3-89204-807-X. DM 20,00.
- Heinz Laufer, Thomas Fischer, *Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union*. Gütersloh 1996. 196 S., ISBN 3-89204-801-0. DM 20,00.
- Wolfgang Reinicke, *Lotsendienste für die Politik. Think Tanks – amerikanische Erfahrungen und Perspektiven für Deutschland*. Gütersloh 1996. 94 S., ISBN 3-89204-235-7. Auch in englisch ISBN 3-89204-236-5. DM 12,00.
- Georg Brunner, *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*. Aktualisierte und vollständig überarbeitete Fassung. Gütersloh 1996. 212 S., ISBN 3-89204-800-2. Auch in englisch ISBN 3-89204-808-8. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld, *Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit*. Gütersloh 1996. 156 S., ISBN 3-89204-228-4. Auch in englisch ISBN 3-89204-249-7. DM 32,00.
- Franco Algieri, Josef Janning, Dirk Rumberg (Hrsg.), *Managing Security in Europe. The European Union and the challenge of enlargement*. Gütersloh 1996. 272 S., ISBN 3-89204-805-3. DM 30,00.
- Josef Janning, Dirk Rumberg (Hrsg.), *Peace and Stability in the Middle East and North Africa*. Gütersloh 1996. 142 S., ISBN 3-89204-243-8. DM 20,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996. Gütersloh 1996. 280 S., ISBN 3-89204-809-6. Auch in englisch ISBN 3-89204-812-6. DM 15,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Neue Ostpolitik – Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung*. Gütersloh 1997. 192 S., ISBN 3-89204-810-X. DM 20,00. Kurzfassung: 32 S., ISBN 3-89204-814-2. Auch in englisch ISBN 3-89204-815-0. Kostenlos.
- Stefan Collignon, *Geldwertstabilität in Europa*. Die Währungsunion auf dem Prüfstand. Gütersloh 1996. 200 S., ISBN 3-89204-811-8. DM 25,00.
- Max Kaase, Andrew Kohut, *Estranged Friends? The Transatlantic Consequences of Societal Change*. Gütersloh 1996. 152 S., ISBN 3-89204-149-0. DM 15,00.

Werner Weidenfeld, Josef Janning, Sven Behrendt, *Transformation im Nahen Osten und Nordafrika*. Gütersloh 1997. 60 S., ISBN 3-89204-277-2. Auch in englisch ISBN 3-89204-278-0. DM 15,00.

Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Partnerschaft gestalten. Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen*. Bellevue Gespräche II. Gütersloh 1997. 128 S., ISBN 3-89204-279-9. Auch in englisch. ISBN 3-89204-280-2. DM 20,00.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Das neue Europa — Strategien differenzierter Integration*. International Bertelsmann Forum. Gütersloh 1997. 184 S. ISBN 3-89204-254-3. Auch in englisch ISBN 3-89204-255-1. DM 20,00.