

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Christian Deubner, Heinz Kramer,  
Götz Roth, Reinhardt Rummel

Die Erweiterung der  
Europäischen Gemeinschaft  
nach Süden

Reinhardt Rummel  
Zur Zukunft der Europäischen  
Politischen Zusammenarbeit (EPZ)

Hans-Adolf Jacobsen  
Universitäts-Partnerschaft  
Bonn — Warschau

ISSN 0479-611 X

B 38/78

23. September 1978

**Christian Deubner**, Dr. rer. pol., wiss. Mitarbeiter im Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

Veröffentlichungen u. a.: Die Atompolitik der westdeutschen Industrie und die Gründung von Euratom, 1977; zus. mit U. Rehfeldt und F. Schlupp: Deutsch-französische Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, in: Deutschland, Frankreich, Europa, hrsg. v. R. Picht, München 1978.

**Heinz Kramer**, Dr. rer. pol., geb. 1945 in Lübeck; wiss. Mitarbeiter im Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

Veröffentlichungen u. a.: Nuklearpolitik in Westeuropa und die Forschungspolitik der EURATOM, Köln 1976; Ziele und Verhalten der Sozialpartner in Westeuropa als Faktoren für die Gemeinschaftsbildung, Ebenhausen 1977; zus. mit R. Rummel: Gemeinschaftsbildung Westeuropas in der Außenpolitik, Baden-Baden 1978.

**Götz Roth**, Dr. phil., geb. 1919, 1958—1966 Lehrbeauftragter für Internationale Politik am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg, Gastprofessor am Grinnell College, Iowa, USA; seit 1965 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik.

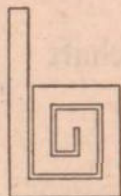
Veröffentlichungen u. a.: Die Europapolitik der Regierung Nixon, Ebenhausen 1975; Die britischen Gewerkschaften und die Wirtschaftskrise in England 1974—1976, Ebenhausen 1976.

**Reinhardt Rummel**, geb. 1944; wiss. Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik und Lehrbeauftragter an der Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: Soziale Politik für Europa, Bonn 1975; zus. mit H. Kramer: Gemeinschaftsbildung Westeuropas in der Außenpolitik, Baden-Baden 1978; hrsg. mit W. Wessels: Die Europäische Politische Zusammenarbeit.

**Hans-Adolf Jacobsen**, Dr. phil., geb. 1925 in Berlin, o. Prof. und Direktor des Seminars für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Zahlreiche Studien und Dokumentationen zur Geschichte des Dritten Reiches und des Zweiten Weltkrieges; ferner: Mißtrauische Nachbarn. Deutsche Ostpolitik 1919—1970, 1970; Wie Polen und Deutsche einander sehen, 1973; Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Bd. I (1973), Bd. II (1978); Von der Strategie der Gewalt zur Politik der Friedenssicherung, 1977; Der Weg zur Teilung der Welt, 1978; Karl Haushofer. Leben und Werk, 2 Bde. (1978).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:  
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,  
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nach Süden

## Mehr Risiken als Chancen?

### I. Vorbemerkung

Die folgenden Beiträge zur öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages über Fragen der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft legen das Schwergewicht auf die Erörterung absehbarer Konsequenzen für die politische Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. Sie behandeln daher im wesentlichen jene Punkte des Fragenkatalogs des Auswärtigen Ausschusses, die unter der Fragestellung „Wie hätte die Politik der Süderweiterung auszusehen, wenn den übergeordneten Zielen europäischer Politik nicht geschadet werden soll?“ Vorrang haben. Dabei werden die zentralen Anliegen, die die EG-Mitgliedstaaten und die Beitrittsländer mit der Erweiterung verfolgen, nicht aus dem Auge gelassen: In den Beitrittsländern demokratische Strukturen zu sichern, den Mittelmeerraum außen- und sicherheitspolitisch zu stabilisieren und die Entwicklung der dafür erforderlichen gesellschaftlich-politischen und ökonomischen Basis zu fördern.

Mit der zu erwartenden Aufnahme von Griechenland, Portugal und Spanien in die Europäische Gemeinschaft gelangt die politische Entwicklung in Westeuropa an einen Scheideweg. Welche grundlegende Entwicklungsrichtung sich im Prozeß der zweiten Erweiterungsrunde herausbilden wird, ist vor allem von der politischen Klärung dreier Fragenkomplexe abhängig:

- von der Vereinbarkeit der Süderweiterung mit konkurrierenden, zum Teil übergeordneten politischen Prioritäten der Altmitgliedsländer,
- von der Auswirkungen der Süderweiterung auf den europäischen Integrationsprozeß und

#### INHALT

##### I. Vorbemerkung

(G. Roth)

##### II. Die demokratische Konzeption der Gemeinschaft und die Tragfähigkeit des Konsenses in der zweiten Erweiterungsrunde

(C. Deubner)

1. Risiken der Integration für die Kandidatenländer
2. Die Parteien unter dem Anspruch der Integration
3. Konsequenzen der Erweiterungspolitik in den Mittelmeerländern und für die Bundesrepublik

##### III. Auswirkungen der Süderweiterung auf die Außenbeziehungen der Gemeinschaft

(H. Kramer)

1. Auswirkungen auf die Stellung der Europäischen Gemeinschaft im internationalen System
2. Auswirkungen auf die Gemeinschaftspolitik im Mittelmeerraum
3. Auswirkungen auf die Beziehungen zu den Ländern der „Dritten Welt“
4. Die Gemeinschaft vor neuen Aufgaben in der Außenpolitik: einige Schlußfolgerungen

##### IV. Institutionelle Probleme der Erweiterung

(R. Rummel)

1. Zur Funktionsfähigkeit der Institutionen im Zusammenhang der Gemeinschaft
2. Zur Entwicklung der Institutionen unter dem Vorzeichen neuer Ansprüche an das Integrationskonzept

Am 29. und 31. Mai 1978 veranstaltete der Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung zum Thema „Die Erweiterung der EG nach Süden“. Der vorliegende Text enthält die wesentlichsten Auszüge der schriftlichen Stellungnahme zu dem der Anhörung zugrundeliegenden Fragenkatalog, die von den Autoren als geladenen Experten im Namen der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, abgegeben wurde.

auf die Chancen einer Vertiefung der institutionellen und instrumentalen Handlungsfähigkeit der EG-Organen, die schon zur Erhaltung des Status quo der Gemeinschaft und insbesondere zur Regelung der Beitrittsprobleme gefordert ist,

— vom Konfliktpotential, das aus der politisch-sozialen Dynamik resultiert, die durch das Zusammenführen der alten und neuen Mitgliedsländer unter dem Dach der Gemeinschaft ausgelöst werden wird.

Es ist zu fordern, daß der Prozeß der Süderweiterung mit den übergeordneten Zielen der europäischen Politik kompatibel verläuft. Die Dimensionen seiner politischen (Ordnungspolitik, Sicherheit), wirtschaftlichen (strukturelle Anpassungen in Landwirtschaft und Industrie, Finanztransfer, Haushaltsvolumen etc.) und institutionellen Implikationen müssen mit vorgegebenen Politiken und Prioritäten übergeordneter konkurrierender Zielsetzungen der Gemeinschaft wie der nationalen Regierungen in Übereinstimmung gebracht werden. Zur Aufrechterhaltung der — trotz zentrifugaler Tendenzen — gewonnenen Handlungsfähigkeit Westeuropas im internationalen System oder zur Erarbeitung gemeinsamer Positionen in der internationalen Wirtschaftspolitik werden erhebliche zusätzliche Anstrengungen erforderlich sein.

Der mögliche politische Gewinn der Süderweiterung für die EG kann nicht in Richtung einer Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses zu einer europäischen Union gesehen werden. Sie enthält indessen zumindest die Chance einer längerfristigen innen-, außen- und ordnungspolitischen Umorientierung der drei Beitrittsländer zur EG als dem Kristallisationskern der westeuropäischen Bewegungsdynamik. Sie gibt — vice versa — Anlaß zu einer die Einbeziehung der Beitrittsländer in den europäischen Integrationsprozeß ermöglichenden Neuorientierung der Gemeinschaftspolitik. Ihr möglicher Gewinn liegt weiter in einer außen- und sicherheitspolitischen Konsolidierung der Mittelmeerregion, der Hebung des wirtschaftlichen und technisch-industriellen Niveaus der Mittelmeerländer und — längerfristig — im Heranwachsen eines europäischen politischen Bewußtseins als Bedingung künftiger politischer Strukturbildung. Voraussetzung für die Verwirklichung solcher Chancen wäre allerdings, daß synchron mit der Aufnahme der Beitrittskandidaten in die EG wenigstens ein Schritt zu einer höheren Stufe europäischer Handlungseinheit ge-

tan wird. Dieser Schritt kann aber auf Grund nationalstaatlicher Vorbehalte kaum erwartet werden. Somit ist durchaus fraglich, ob oder inwieweit sich die genannten Chancen der Süderweiterung tatsächlich realisieren lassen. Bürdet sich die Gemeinschaft aber die extreme Belastung der Süderweiterung auf, ohne auch nur die notwendigen Instrumente zu ihrer konstruktiven Bewältigung bereitzustellen, so könnten die zu erwartenden Spannungen und Konflikte in der erweiterten Gemeinschaft sogar die Aufrechterhaltung des bereits erreichten Integrationsniveaus gefährden.

Ein Vergleich mit der ersten Erweiterungsrunde mag das unterstreichen: Konnte die erste Erweiterungsrunde im Blick auf die Kompatibilitätsfragen im ganzen positiv gewertet werden, so hat doch auch sie das Fortschreiben des Integrationsprozesses zur politischen Union in mittelfristiger Perspektive sicherlich stark gebremst. Von der zweiten Erweiterungsrunde sind zumindest keine den Integrationsprozeß stärkenden Effekte zu erwarten. Die erste Erweiterungsrunde konnte als Aktiva u. a. den Zuwachs an politischem Potential vor allem durch die Einbeziehung Großbritanniens buchen. Seine atlantische Orientierung stärkte die Verbindung und den Zusammenhalt zwischen Europa und den USA; seine Commonwealth-Beziehungen erweiterten und verstärkten den Einfluß der Europäischen Gemeinschaft in der Dritten Welt (Abkommen von Lomé etc.). Auf der Passiva-Seite stehen die Robustheit Großbritanniens in der betonten Verfolgung seiner nationalen Interessen in verschiedenen Bereichen der Gemeinschaftspolitik, sein Nachholbedarf an wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und seine entschiedene Präferenz für intergouvernementale Willensbildungs- und Entscheidungsmethoden. Und schließlich ist es als Preis des britischen Beitritts zu sehen, daß der europäische Integrationsprozeß auf dem politisch-institutionellen Niveau der Jahre 1973 bis 1978 verharret und — im Verein mit der Politik des Gaullismus in Frankreich — eine Verschiebung der Politischen Union ad calendae graecas eingetreten ist.

Demgegenüber ist im Fall der zweiten Erweiterungsrunde kein Äquivalent zu erkennen, das etwa dem Zugewinn an politischem Potential im Fall der ersten Erweiterungsrunde vergleichbar wäre. Die innen- und außenpolitischen Orientierungen der drei Länder sowie ihr wirtschaftliches und militärisches Potential können nicht ohne weiteres auf der Aktiv-

Seite einer zukünftigen Erfolgsbilanz genannt werden. Im Bereich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und darüber hinaus für die europäische Sicherheitspolitik dürfen die Beitrittsländer für die nächste Zeit eher als Handicap der europäischen Handlungsfähigkeit in Erscheinung treten.

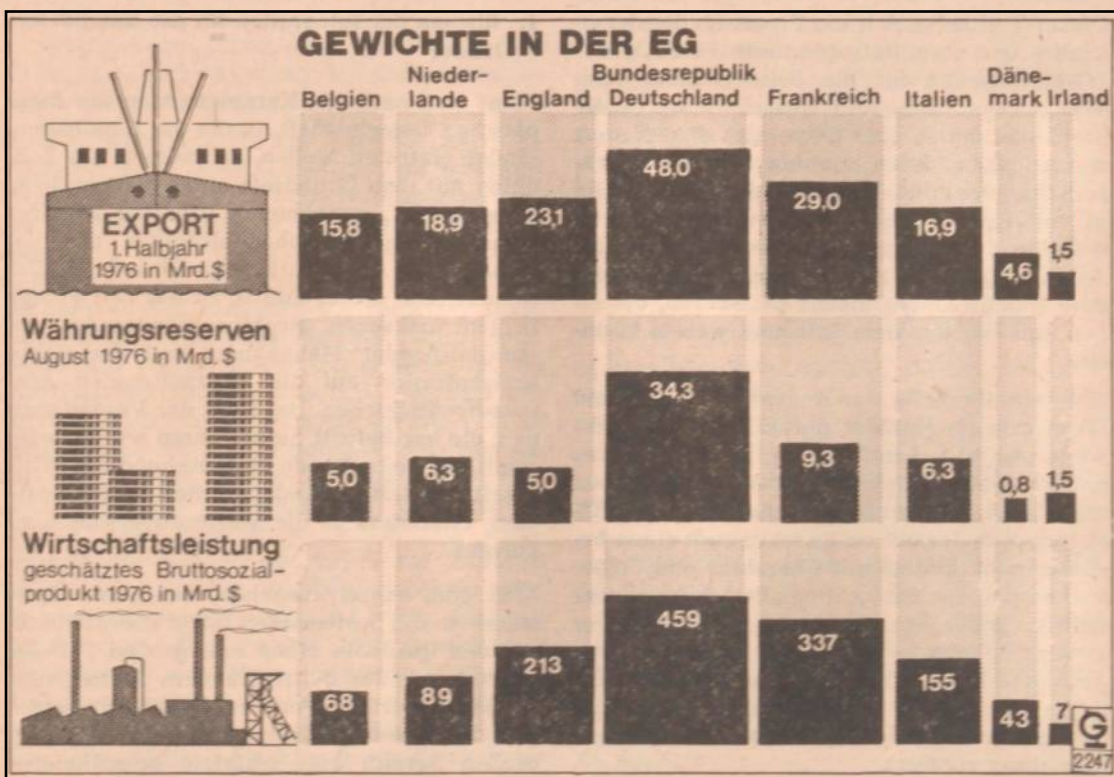
Der dritte zentrale Fragenkomplex bezieht sich auf die Konfliktmöglichkeiten und Divergenzen, die sich als Folge der Süderweiterung sowohl für die künftige Politik der Gemeinschaft wie für die Politik einzelner Mitglieds- und Beitrittsländer ergeben. In diesem Zusammenhang verdienen insbesondere die Probleme der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Beachtung.

Die Erweiterung nach Süden bedeutet einen qualitativen Wandel im Grundcharakter der Gemeinschaft. Alle drei Länder liegen bei vielen Indikatoren erheblich unter dem gemeinschaftlichen Durchschnitt — sie werden alle ganz oder zum größten Teil zu den Entwicklungsgebieten der EG gehören. Damit geht jedoch der Charakter der EG als einer hochentwickelten Industriegemeinschaft verloren. Das „Nord-Süd-Problem“ wird wichtiger Bestandteil der gemeinschaftlichen Innenpolitik, ohne daß die EG bisher ein ausreichendes po-

litisches Instrumentarium zu seiner Bewältigung entwickelt hätte. Die bisherigen bescheidenen Ansätze einer Regional-, Sozial- und Industriepolitik stehen zu eindeutig in der Perspektive der Korrektur marktwirtschaftlicher Fehlentwicklungen in den Industrienationen und kaum in der Perspektive entwicklungspolitischer Notwendigkeiten. Gerade auf diesem Gebiet aber liegen die hauptsächlichsten Anforderungen der Süderweiterung.

Innerhalb der Neuner-Gemeinschaft sind bereits seit 1974/75 die Probleme der sozialen und wirtschaftlichen Strukturentwicklung eindeutig in den Vordergrund gerückt. Seitdem treten die strukturellen Ungleichgewichte in der westeuropäischen Wirtschaft und deren Konsequenzen ungleich deutlicher hervor als früher. Krisenbewältigung und Strukturanpassung wurden damit zu primären Aufgaben der Gemeinschaftspolitik.

Sowohl in den alten Kernstaaten wie in den Kandidatenländern ist die Existenz politischer Kräfte, die den Integrationsprozeß tragen, Voraussetzung für den Erfolg der Erweiterung. Eine zentrale Frage ist daher: Welche politischen Kräfte (in den Kernländern wie vor allem auch in den Beitrittsländern) wollen beziehungsweise können dauerhaft eine Ein-



gliederung in die Europäische Gemeinschaft politisch sicherstellen?

Die folgenden Kapitel gehen auf einige der angeschnittenen Fragen näher ein:

Ausgangspunkt des Kap. II ist die von vielen Fachleuten geteilte Befürchtung, daß die wirtschaftspolitischen Instrumente und ordnungspolitischen Strukturen der bestehenden EG nicht erwarten lassen, daß sie den Anforderungen, die mit der Süderweiterung an ihre Steuerungs- und Kontrollfähigkeit gestellt werden, gerecht werden. Die ökonomischen Interessenstrukturen der alten Mitgliedsländer, denen das Instrumentarium und die Ordnungspolitik der EG primär Rechnung tragen, lassen vielmehr bezweifeln, daß die für die Verwirklichung der wirtschaftlichen Erwartungen der Beitrittsländer dringend erforderliche Verbesserung dieser Steuer- und Kontrollfähigkeit noch rechtzeitig gelingen wird. Damit besteht die Gefahr, daß der Beitritt zur Gemeinschaft

in den Kandidatenländern ernste ökonomische und soziale Schwierigkeiten mit sich bringt. Sie könnten wiederum den Konsens gefährden, der bisher die Integrationsbereitschaft dieser Länder trug. Damit könnte aber auch die Entstehung bestimmter Regierungsformen, der die Eingliederung in die EG ja entgegenwirken soll, erneut akut werden.

Kap. III geht auf Fragen ein, die sich der um die drei Mittelmeerländer erweiterten Gemeinschaft im Bereich ihrer Außenbeziehungen stellen werden. Angesichts erkennbarer Widersprüche und neu sich stellender Aufgaben wird auf die Erfordernisse einer verbesserten Handlungsfähigkeit der Zwölfer-Gemeinschaft aufmerksam gemacht.

Kap. IV schließlich spricht die institutionellen Probleme an und zieht aus dem Erfordernis einer verbesserten Handlungsfähigkeit Folgerungen für wünschenswerte oder auch notwendige Veränderungen.

## II. Die demokratische Konzeption der Gemeinschaft und die Tragfähigkeit des Konsenses in der zweiten Erweiterungsrunde

Dieser Teil behandelt die Frage, ob die demokratie- und stabilitätsorientierte Finalität der EG-Erweiterung für die Beitrittsländer (und Westeuropa insgesamt) tatsächlich durch die Eingliederung in eine Gemeinschaft gefördert werden kann, deren zentrale Charaktermerkmale im wesentlichen unverändert bleiben. Um es vorwegzunehmen: die Antwort auf die so gestellte Frage ist negativ. Deshalb sollen im Anschluß an eine entsprechende Begründung auch Möglichkeiten diskutiert werden, die einen Ausweg aus dem Dilemma weisen könnten.

Die zentrale Rolle der deutschen Politik und Ökonomie im Kontext der EG und ihrer Erweiterung ist bekannt. Durch ihr quantitatives und qualitatives Gewicht in den ökonomischen und finanziellen Außenbeziehungen aller EG-Mitgliedsländer übt sie de facto auch einen bestimmenden Einfluß auf Charakter und Folgewirkungen der Integrations-Beziehungen der Beitrittsländer aus. Somit besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Rolle der Bundesrepublik in der Integration und den Erfolgsaussichten der Erweiterung, der in der hiesigen politischen Diskussion eine größere Beachtung verdient.

### 1. Risiken der Integration für die Kandidatenländer

Fragt man nach den Kernelementen der Europäischen Gemeinschaft, in die die Kandidatenländer eintreten wollen, so müssen die Zollunion mit dem Grundsatz eines gemeinsamen Liberalismus', zunehmende Ansätze zu einer gemeinsamen Außenhandelspolitik und der gemeinsame Agrarmarkt genannt werden. Das Kennzeichen dieser Politik ist das fast völlige Fehlen wirksamer strukturverändernder und -ausgleichender Maßnahmen und die starke Konzentration auf die internationalen Austauschbedingungen. Der Kern der Veränderungen, die der Beitritt herbeiführen würde, wäre somit die weitgehende Einbeziehung der Wirtschaft der Beitrittsländer in die internationale oder zumindest in die westeuropäische Konkurrenz.

Man muß davon ausgehen, daß diese Übernahme in die bestehenden Integrationsstrukturen und -prozesse einen sehr großen Teil des Gewerbes in den Beitrittsländern überlegenem Konkurrenzdruck von außerhalb aussetzen und damit die Gewinne und Löhne in diesem großen Bereich aufs schärfste komprimieren

würde. Das dürfte sowohl für einen Teil der Klein- und Mittelbauern, vor allem jedoch für das kleinere und mittlere Industriegewerbe gelten, das bisher hinter relativ hohen (an EG-Maßstäben gemessen) nationalen Zollmauern vor allem für den Binnen- und nur zu einem kleinen Teil mit Hilfe staatlicher Subventionen auch für den Exportmarkt produziert hatte. Hier gibt es eine gesellschaftliche Schicht, und zwar sowohl bei den kleinen Bauern wie bei Kapitaleignern und Arbeitern, die erhebliche Einbußen zu gewärtigen hat und die — wenn sie der Integrationspolitik nicht jetzt bereits reserviert oder ablehnend gegenübersteht — spätestens nach einigen Jahren ein anti-integrationistisches Potential bilden dürfte.

Dieser großen Gruppe steht ein relativ kleiner Kreis gegenüber, auf den es bisher „angekommen“ ist. Alle drei Beitrittskandidaten verfügen über große landwirtschaftliche Latifundien, auf denen zum Teil konkurrenzfähig produziert wird; sie verfügen über Industriezentren, in denen einige Produkte (z. T. mit erheblichen staatlichen Subventionen) konkurrenzfähig für Exportmärkte produziert werden und in denen vielfach erhebliche ausländische Kapitalbeteiligungen vorhanden sind. Die Regierungen der Kandidatenländer müßten versuchen, mit niedrigsten Löhnen einerseits und Investitionsanreizen andererseits eine exportorientierte Industrialisierung aufzuziehen. Sie hätten sich dabei in hohem Maße auf den Zufluß ausländischen Kapitals zu stützen.

Hier entsteht insofern ein Dilemma, als diese Strategie seit vielen Jahren und mit wachsendem Erfolg aufgrund besserer (Kosten-)Voraussetzungen bereits in der Dritten Welt angewendet wird, daß aber hierfür das Lohnniveau in den Beitrittsländern noch weitaus zu hoch ist. Seit dem Ende der sechziger Jahre wird deshalb die Auslandsproduktion deutscher und europäischer Unternehmen in den Kandidatenländern hauptsächlich deshalb betrieben, weil man sich angesichts hoher Zölle den Zugang zu diesen potentiell expansiven Märkten sichern wollte. Mit dem Beitritt dieser Länder zur Zollunion wird dieses Motiv jedoch wahrscheinlich wegfallen. Das westeuropäische Engagement in diesen Ländern würde somit andere Anstöße benötigen oder könnte stagnieren, wenn nicht sogar teilweise zurückgehen. Die einzige, aber wesentliche Abweichung von dieser Tendenz dürfte für Unternehmen aus USA und Japan gelten, die weiterhin das Motiv haben, die Zollmauern des Gemeinsamen Marktes durch Direktinve-

stitutionen zu überspringen. Soweit sie nicht schon im Gemeinsamen Markt engagiert sind, wäre es möglich, daß sie sich künftig in einer Billiglohn-Region der EG niederlassen werden. Es spricht aber nicht sehr viel dafür, daß hier mittelfristig eine starke Bewegung entstehen wird, da die Direktinvestitionen in der EG nicht nur vom Billig-Lohn-Argument her bestimmt werden.

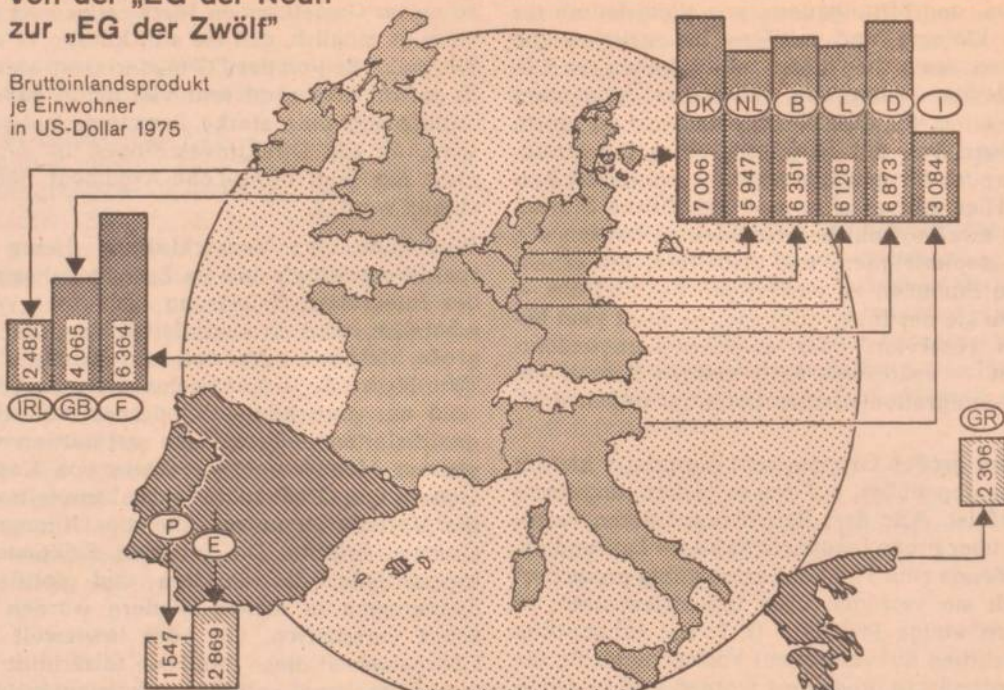
Was kann eine Verwirklichung dieser Perspektive politisch und im Zusammenhang mit der Integrationszielsetzung bedeuten? Wahrscheinlich wird in den Beitrittsländern eine große Mehrheit kurz- und mittelfristig erhebliche Nachteile in Kauf nehmen müssen, während nur eine kleine Minderheit von Hochqualifizierten — Technikern und mittlerem bis oberem Management — sowie von Kapitaleignern und Großbauern in der Lage sein wird, die Vorteile zu nutzen, die die Öffnung der Grenzen brächte. Die internen Einkommensunterschiede, die sozialen und politischen Spannungen in diesen Ländern würden sich somit verschärfen. Ob oder inwieweit eine Übergangszeit diese Probleme tatsächlich neutralisieren kann, soll hier nicht eingehend geprüft werden. Die Erfahrungen mit über 20 Jahren EG jedoch, in der die strukturellen Differenzen sehr viel geringer waren als zwischen den EG-Kernländern und den Kandidatenländern heute, lassen die Chancen dafür jedenfalls gering erscheinen. „In der EG hat sich das internationale und interregionale Entwicklungsgefälle ständig vergrößert. Insbesondere in den 70er Jahren ... verschlechterten die ohnehin relativ schlechter entwickelten Länder ihre Position, etwa beim BSP/Kopf.“<sup>1)</sup> Die schon bei der Gründung der EWG befürchteten zentripetalen Kräfte der Integration sind nicht überwunden worden, und es gibt wenig Anlaß zu der Annahme, daß das bei der neuerlichen Erweiterung anders sein wird.

Früher bestanden in allen drei Kandidatenländern Diktaturen, die die schon vorhandenen oder sich bereits abzeichnenden Disparitäten sowie die daraus resultierende Spannungen durch Repressionen unter Kontrolle hielten. Was immer in den Kandidatenländern wie in den alten Mitgliedsländern darüber gedacht werden mag, daß solche Diktaturen unter

<sup>1)</sup> Vgl. Klaus Eßer, Integration zwischen Industrie- und teilindustrialisierten Ländern — Portugal in der EG, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.), Zur Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft in Südeuropa, Berlin 1977 (Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 52), S. 45.

# Von der „EG der Neun“ zur „EG der Zwölf“

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in US-Dollar 1975



ZAHLENBILDER  
715 291

© Erich Schmidt Verlag



## Die armen Kandidaten der EG

zum Vergleich:

	Spanien	Griechenland	Portugal	EG der Neun
<b>Einwohner 1977 in Millionen</b>	36,7	9,3	9,8	259,2
<b>Sozialprodukt in Dollar je Einwohner 1977</b>	3 150\$	2 770\$	1 740\$	6 050\$
<b>Von je 100 Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig</b>	22	35	28	9

G  
2832



Umständen eher befähigt sind, die vom EG-Beitritt zu erwartenden Spannungen aufzufangen: Die Aufgabe für die Süderweiterung besteht ja gerade darin, künftig ohne autoritäre Lösungen demokratische Mehrheiten für eine demokratische Regierungsform und für die Eingliederung in die EG zu erhalten. Die kritische Frage ist indessen, inwieweit demokratische Mehrheiten in den drei mittelmeerischen Ländern mittelfristig für eine Politik zu gewinnen sind, die Lohndruck, eine anhaltende hohe Arbeitslosigkeit, Reduzierung der Massenkaufkraft und Erhöhung der Einkommensdisparitäten, Vernichtung des mittelständischen Gewerbes und Konzentrationsprozesse in Industrie und Landwirtschaft in Kauf nehmen muß. Die Sorge liegt deshalb nahe, daß sich unter demokratischen Rahmenbedingungen wieder autoritäre Regierungsformen konsolidieren könnten — die ja bisher keineswegs völlig überwunden wurden. Eine solche Entwicklung würde sich auf eine kleine ökonomische und soziale Minderheit stützen und die politische Mobilisierung der Arbeiterschaft, der in diesen Ländern die Demokratisierung wesentlich zu verdanken ist, rückgängig zu machen suchen. Bis dato sind als Alternative allenfalls Wahlerfolge sozialistischer oder kommunistischer Initiativen zu sehen, die gegen und nicht mit der EG versuchen würden, durch ein binnenmarktorientiertes Entwicklungsmodell auf der Grundlage stabilisierter oder ausgeweiteter Massenkaufkraft und/oder reduzierter Einkommensdisparitäten die ökonomischen und sozialen Grundlagen für eine industrielle und mehrheitlich getragene Entwicklung zu legen.

## 2. Die Parteien unter dem Anspruch der Integration

Im folgenden sollen die eben unterstellten Zusammenhänge zwischen ökonomischen Prozessen und politischen Folgen auf der Ebene der politischen Parteien verdeutlicht werden. Auch hierbei werden die Gemeinsamkeiten der Probleme in den drei Kandidatenländern im Vordergrund stehen.

Bei einem Blick auf das Spektrum der Parteimeinungen zur Beitrittsfrage könnte man zunächst versucht sein, den prognostizierten Destabilisierungserscheinungen die offensichtliche Befürwortung des Beitritts durch die große Mehrzahl der Parteien entgegenzuhalten — dies trotz einer wirtschaftlichen Lage, in der sich bereits jetzt ökonomische Folgeprobleme

deutlich abzeichnen. Zwar stehen heute mit Ausnahme der Kommunistischen Partei Portugals und einer der Kommunistischen Parteien (Panhellenische Sozialistische Bewegung) alle großen Parteien in den Kandidatenländern Griechenlands sowie der griechischen PASOK alle großen Parteien in den Kandidatenländern hinter den Beitrittsanträgen ihrer Regierungen. Das gilt auch für die sozialistischen Parteien, die KP Spaniens und die andere griechische KP. Dieser Hinweis schlägt aber kaum gegenüber der hier angezeigten Skepsis durch und läßt die Dynamik unterschätzen, die dem Problem innewohnt. Dazu werden einige Punkte zur Erwägung gegeben, die sich aus der Analyse der Parteien-Positionen in den Beitrittsländern ergeben:

- die relativ starke Konzentration der politischen Meinungsbildung auf die Parteiführungen;
- die noch relativ wenig entwickelte Politisierung der lohnabhängigen Bevölkerung;
- die Widersprüchlichkeiten der Befürwortung der Beitrittspolitik durch die Parteien.

Mit Bezug auf alle Beitrittsländer weisen einschlägige Untersuchungen darauf hin, daß bisher eine politisch-ökonomische Diskussion auf der mittleren oder gar auf der Basis-Ebene der Parteien völlig unterentwickelt ist. Die Argumentation der Parteiführungen nutze demnach einen Vorschußkredit an Glaubwürdigkeit, so daß die von ihnen skizzierten Aussichten bislang nicht in Frage gestellt würden. Bei allen drei Kandidatenländern ist hierin wohl zum Teil eine Auswirkung der langjährigen Diktaturen und einer entsprechenden Unterentwicklung in der politischen Willensbildung der Arbeiterbewegung zu sehen. Man wird aber kaum davon ausgehen können, daß dieser Zustand anhalten und die Arbeitnehmerschaft die Diskrepanz zwischen den Versprechungen der EG-Beitrittskampagne und dem, was vorhersehbar an Belastung auf sie zukommt, auf Dauer hinnehmen wird.

Die Parteien, auch die sozialistischen und kommunistischen Parteien, werden von der breiten Bevölkerung erst mehr oder weniger schwach repräsentiert. Von der spanischen KP wird behauptet, ihr Mitgliederbestand sei noch heute in den Mittel- und Oberschichten ebenso stark oder gar stärker als in der Arbeiterschaft. Auch dies könnte sich — wenn man einmal die italienische oder die französische KP zum Vergleich nimmt — ändern und die Willensbildung der sozialistischen und kommunistischen Parteien

unmittelbarer auf Interessen der Arbeiterschaft Bezug nehmen lassen.

Wenn man die Zustimmung der Parteien zur Beitrittspolitik der Regierungen überprüft, wird man feststellen müssen, daß sie aus ganz unterschiedlichen und zum Teil widersprüchlichen Gründen erfolgt. Diese Widersprüche stehen zur Zeit noch im Hintergrund, dürften sich aber bei der Verwirklichung des Beitritts unter Umständen in brisanter Weise entfalten. In dieser Hinsicht ist signifikant, daß die sozialistischen Parteien (bis auf die PASOK) und die kommunistischen Parteien (bis auf die Moskau-orientierte griechische „Auslands-KP“ und die portugiesische KP) den EG-Beitritt vor allem deshalb befürworten, weil er nach der Auffassung ihrer Führer Aussichten bietet, für die Beitrittsländer die sozial- und arbeitsrechtlichen Normen der industriellen Kernländer zu übernehmen und zumindest auch eine Annäherung an das Lebenshaltungsniveau der Arbeitnehmer dieser Länder zu erreichen.

Auf Seiten der konservativen und liberalen Parteien geht es eher um andere Möglichkeiten. Sie erwarten vom Beitritt zum einen politische Unterstützung gegen das Vordringen sozialistischer und kommunistischer Ideen in der Politik ihrer Länder. Zum anderen ziehen sie in Betracht, daß die Öffnung der Märkte zur verbesserten internationalen Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen führen sollte. Diese verbesserte Konkurrenzfähigkeit stellt man sich in einer europäischen Arbeitsteilung vor, die den mediterranen Ökonomien die mittleren, konsumnahen oder auf Zwischenprodukte orientierten Technologien zuweist. Dieses ökonomische Modell hat eine starke Exportorientierung. Es wurde aber schon darauf hingewiesen, daß bei der gegenwärtigen Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung eine solche Konkurrenzfähigkeit wahrscheinlich nur unter Beibehaltung oder gar Senkung der ohnehin niedrigen Arbeitskosten in den mediterranen Ländern zu realisieren wäre.

Die Parteien werden sich im Zuge der Entwicklung den genannten Widersprüchen kaum entziehen können. Die Mitgliedschaft in der EG kann schwerlich beiden Seiten zugleich zur Verwirklichung ihrer eigenen Zielsetzungen dienen. Man muß also in Rechnung stellen, daß zumindest eine — wahrscheinlich die sozialistisch-kommunistische — Seite der Mitgliedschaft in der EG zunehmend widersprechen und zur Durchsetzung ihrer Zielvorstellungen eher für autonome Wege der betreffenden Länder votieren wird.

### 3. Konsequenzen der Erweiterungspolitik in den Mittelmeerländern und für die Bundesrepublik

Es gibt inzwischen eine breite behördeninterne und wissenschaftliche Diskussion über die Möglichkeiten, den angesprochenen Risiken durch eine Aussetzung der vollen Anwendung der bestehenden Strukturelemente der EG auf die Kandidatenländer oder aber durch qualitative Veränderung der EG-Strukturen selbst zu begegnen. Die allgemeine Zielsetzung solcher Erwägungen ist meist, die Nachteile der EG-Mitgliedschaft — d. h. vor allem die erheblichen ökonomischen destabilisierenden Effekte — zu reduzieren und die Vorteile, die sich aus der Anbindung an demokratische und hoch entwickelte Industriestaaten ergeben (und das ist die Möglichkeit massiver Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie des Einflusses von außen zugunsten der Konsolidierung demokratischer Formen), zu erweitern.

Aus den Ergebnissen dieser Diskussion, in die vielfach auch die allgemeineren Erwägungen zur Nord-Süd-Problematik eingehen, sei hier auf einige weitgehende Forderungen hingewiesen, die diesen Zielsetzungen — unter vorläufiger Außerachtlassung anderer konkurrierender Politikbereiche — Rechnung tragen sollen. Sie ziehen einen zweiteiligen Prozeß in Betracht, der sowohl die Strukturen der Gemeinschaft wie die politisch-ökonomischen Interessen und Strukturen der Mitglieds- und der Beitrittsländer tangiert und verändert. Danach müßte auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft die Rolle der politischen Institutionen, die Bedeutung demokratischer Prozesse etc. wesentlich erweitert werden; die Gemeinschaft müßte ihr hier bestehendes politisches Defizit endlich ausgleichen (vgl. hierzu Kap. IV). Die Direktwahl zum Europäischen Parlament wäre an dieser Stelle als ein wichtiger Schritt zu nennen.

In den Beitrittsländern müßte die ökonomische Durchschlagskraft der Marköffnung mittelfristig — länger als die viel diskutierten zehn Jahre — durch die Erhaltung wirksamer Schutzmechanismen blockiert werden. Es müßten erhebliche Anstrengungen gemacht werden, gleichzeitig mit dem für die weitere Industrialisierung erforderlichen Kapitalfonds eine Erhöhung der Massenkaukraft und damit eine Vergrößerung des Binnenmarktes für einfache Industriewaren herbeizuführen. Für eine solche Strategie kann man sich in den Beitrittsländern politisch nicht allein auf den immer noch führenden Mittelstand und

die Kapitaleigner sowie die „autonomen Marktkräfte“ stützen. Eine Mitwirkung der Gewerkschaften und unter Umständen auch der Kommunisten wäre möglicherweise unerlässlich. Starke Elemente einer dirigistischen, planerischen Wirtschaftspolitik wären in dieser Strategie impliziert. Ein zweiter Strang einer solchen Strategie wäre in massiven Kapitaltransfers aus den Kernländern zu sehen: einer Art Marshall-Plan für Südeuropa.

Für die alten Gemeinschaftsmitglieder würde dies bedeuten, daß sie auf der politischen Ebene ihre Haltung zu der Frage zu klären hätten, wie in den Beitrittsländern eine mehrheitliche Abstützung der Regierungen — mit oder ohne kommunistische und linkssozialistische Beteiligung — in einer mit den EG-Zielsetzungen konformen Weise sicherzustellen wäre. Auf der Ebene der wirtschaftlichen Interessen, die sich für die Gemeinschaftsländer an die Mitgliedschaft knüpfen (in der Bundesrepublik vor allem die Sicherung eines großen stabilen und offenen Marktes für die Industrieproduktion der deutschen Wirtschaft) dürften zumindest Modifizierungen in Betracht zu ziehen sein. Eine stärkere binnenmarktorientierte, von der Weltmarktkonkurrenz unabhängigere Produktion mit einem größeren Anteil von Dienstleistungen wird in diesem Zusammenhang für die Bundesrepublik als Weg zur Erzielung größerer Flexibilität empfohlen (so etwa von Wilhelm Hankel).

Solche Vorstellungen für die Weiterentwicklung der EG, und insbesondere eine weniger konflikthafte Rolle der Bundesrepublik in der Gemeinschaft, dürften indessen kaum weniger schwer für eine deutsche Regierung durchzusetzen sein als die erforderlichen Wandlungen für die Regierungen der Beitrittsländer. Gegenüber der ökonomischen Krisenentwicklung westlicher Industrieländer ist es die offizielle Politik der Bundesregierung und beinahe aller relevanter gesellschaftlicher Kräfte gewesen, den Ausweg in der Nutzung der Vorteile internationaler Konkurrenzüberlegenheit zu suchen, also im Bereich modernster Technologie und komplexer „engineering“-Leistungen. Der Ausweg aus dem eigenen strukturellen und konjunkturellen Dilemma wird primär auf den Auslandsmärkten oder zumindest in den Bereichen, die der Auslandskonkurrenz ausgesetzt sind, gesucht. Eine stark auf den Binnenmarkt bezogene Orientierung, die etwa im

Bereich der Dienstleistungen einen Ausgleich für die überstarke Angewiesenheit auf den international abhängigen Wirtschaftssektor anstreben würde, hat bisher nicht stattgefunden, ist aber in einer Diskussion über die Aussichten der Süderweiterung nicht auszuklammern. Es bleibt indessen festzustellen, daß es aufgrund des relativen Erfolgs des bisherigen Konzepts in der Bundesrepublik derzeit keine gesellschaftliche oder politische Kraft gibt (einschließlich der Gewerkschaften), auf die man als Träger für eine bewußte Politik innereuropäischer Arbeitsteilung zugunsten der Beitrittsländer zählen könnte.

Es stellt sich also die Frage, ob und inwieweit unterhalb der Ebene grundsätzlicher politisch-ökonomischer Umorientierungen Maßnahmen denkbar sind, die die potentiell disruptiven Effekte der Integration der Kandidatenländer in die EG zu neutralisieren vermögen, bestehende Ungleichheiten in Westeuropa verringern und so die Einbettung der mediterranen Ökonomien in die Ordnung der EG gewährleisten könnten. In den Untersuchungen, die bis jetzt vorliegen, ist der tiefe Pessimismus bezüglich dieser Möglichkeiten nicht zu übersehen.

Abschließend sei hier noch einmal auf eine Gefahr hingewiesen, die insbesondere für die Bundesrepublik akut werden könnte: In einer Politik, die die bestehende EG-Struktur aufrecht erhält und nur leichte übergangsmäßige Modifikationen für die Beitrittsphase sowie Finanztransfers vorsieht, läuft die Bundesrepublik als größte Industrie- und Finanzmacht des Kontinents Gefahr, bei gegebener Grundorientierung ihrer Wirtschaftspolitik über kurz oder lang gegen die politischen Zielsetzungen der Süderweiterung zu wirken. Zum Beispiel über politische Instrumente wie die IWF — Stabilisierungs-Rezepte, die unter maßgeblicher deutscher Beteiligung für Portugal und Italien entworfen wurden. Da sie primär auf den Ausgleich der Handelsbilanz zielen, um die Kreditwürdigkeit zu sichern, gleichzeitig jedoch Offenheit der Grenzen und freien Markt fordern, wird eine solche Politik kaum den eingangs bezeichneten Folgen entgehen, die den Konsens für den Prozeß der Süderweiterung unterminieren würden. Die übergeordneten Ziele deutscher Europapolitik blieben aufs stärkste gefährdet.

### III. Auswirkungen der Süderweiterung auf die Außenbeziehungen der Gemeinschaft

Die Süderweiterung wird für die Außenbeziehungen der EG eine Reihe neuer Aufgaben und Probleme bringen und die Strukturen in einigen Feldern der bisherigen Politik z. T. grundlegend ändern. So wird die Gemeinschaft z. B. zur größten Macht am Mittelmeer. Ganz allgemein wird ihre Größe als Akteur in der Weltpolitik zunehmen, ihre Position als Handelsweltmacht wachsen. Damit werden wahrscheinlich auch die Ansprüche und Forderungen wachsen, die von Drittländern an sie gestellt werden. Insbesondere wird es darum gehen, daß die EG eine verstärkte politische Rolle bei der Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu spielen hat. Wie weit sie diesem Anspruch gerecht zu werden vermag, hängt nicht zuletzt davon ab, wieweit sie ihre interne Stabilität und Handlungsfähigkeit sichern und ausbauen kann.

#### 1. Auswirkungen auf die Stellung der Europäischen Gemeinschaft im internationalen System

Die seit einigen Jahren verstärkt zum Ausdruck kommenden Bemühungen, das Gewicht der EG und ihrer Mitgliedsstaaten im internationalen Kräftespiel deutlicher zum Tragen zu bringen, indem man eine „europäische Identität“ zu entwickeln versucht, werden durch die bevorstehende Erweiterung wahrscheinlich nicht negativ beeinflusst. Allenfalls könnten diese Bemühungen — etwa mit Bezug auf die Folgeprobleme der KSZE, Stellungnahmen in den VN und zum südlichen Afrika, die Beziehungen zur arabischen Welt und das atlantische Verhältnis — Akzentverschiebungen oder neue Nuancierungen mit Rücksicht auf die Probleme der Süderweiterung erfahren. Unvermeidbar dürfte sein, daß in der vergrößerten Gemeinschaft das Bemühen um eine Identität nach außen mehr als bisher Anstrengungen erfordert, die außenwirtschaftliche Komponente der EG mit der eher im Bereich „klassischer“ Diplomatie liegenden Dimension der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und den sicherheitspolitischen Aspekten des Bündnisses zu einer komplementären wirksamen Einheit zu verbinden. Ubereilte Anläufe zu institutionellen Neugestaltungen wären indessen zu vermeiden und die Konzentration eher darauf zu richten, das Kooperationspotential der bestehenden Institutionen auszubauen und auszuschöpfen (vgl. dazu

Kap. IV). Zu denken wäre etwa an eine regelmäßigere Abstimmung und Information zwischen dem Politischen Komitee der EPZ und dem COREPER \*) der Gemeinschaft sowie an eine Intensivierung von informellen Kontakten.

Das Verhältnis zu den USA dürfte von einer Erweiterung in seinen grundsätzlichen Dimensionen kaum verändert werden, denn von keinem der Kandidatenländer wird die Notwendigkeit einer mehr oder weniger engen Zusammenarbeit im atlantischen Rahmen grundsätzlich verneint. Doch können die bisherigen französischen Bestrebungen, die außenpolitische Position Westeuropas stärker als „europäische“ Politik zu entwickeln, durch Portugal und Griechenland unterstützt werden, deren Beziehungen zu den USA merklich kühler geworden sind. Dieser Trend könnte sich kurzfristig verstärken, wenn die im handelspolitischen Sektor für einige landwirtschaftliche US-Produkte im Zuge der Erweiterung zu erwartenden Schwierigkeiten zu einer generellen klimatischen Verschlechterung im atlantischen Verhältnis führen sollten. Sollte ferner — womit allerdings die Erweiterung direkt wenig zu tun hat — der gewisse europäisch-amerikanische Gegensatz in den Fragen des Managements der schwierigen weltwirtschaftlichen Situation anhalten oder sich verschärfen, indem etwa die protektionistischen Stimmen in den USA ein stärkeres Gewicht erhalten, so könnten auch derartige untergeordnete Probleme größeres Gewicht bekommen. Diese mehr spekulativen Überlegungen lassen es immerhin als angezeigt erscheinen, den Prozeß der Süderweiterung rechtzeitig im transatlantischen Konsultationsprozeß (d. h. sowohl im EG- als auch im EPZ-Konsultationssystem) anzusprechen, um Fehlreaktionen aus mangelhafter Information vorzubeugen. Hierbei wäre dann seitens der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten auf den beabsichtigten stabilisierenden Effekt der Erweiterung für den Mittelmeerraum zu verweisen, der zur Entlastung der USA in dieser Region beitragen könnte.

Im Verhältnis der Gemeinschaft zur Sowjetunion und den übrigen osteuropäischen Staaten dürften ebenfalls keine gravierenden Ver-

\*) COREPER = Comité des représentants permanents (Ausschuß der Ständigen Vertreter)

änderungen eintreten. Der innereuropäische Entspannungsprozeß wird von allen Beitrittskandidaten grundsätzlich befürwortet, und ihre bilateralen Beziehungen zur UdSSR unterscheiden sich in Intensität und Inhalt nicht grundlegend von denen der Altmitglieder. Eine Anpassung ihrer Osthandelsbeziehungen an ein etwaiges Rahmenabkommen zwischen der EG und dem RGW dürfte keine unlösbaren Probleme aufwerfen.

Inwieweit das Anwachsen der kommunistischen Kräfte in der EG/12 infolge der Erweiterung die Beziehungen zur UdSSR und den anderen Ländern des RGW beeinflusst, ist schwer abzusehen, zumal dieser Zuwachs sich auf mehrere „Fraktionen“ des europäischen Kommunismus verteilt, deren Positionen nicht einheitlich sind. Sicher wird das EG-interne Gewicht der „euro-kommunistischen“ Position mit dem Beitritt Spaniens zunehmen. Ob von daher oder wegen möglicher Veränderungen im innenpolitischen Spektrum der Beitrittsländer infolge von Integrationskonsequenzen auf die sozialdemokratischen Parteien in der Kern-EG Probleme zukommen, die diese vor neue Akzentsetzungen hinsichtlich der gesamteuropäischen Entspannungspolitik stellen, hängt von heute noch nicht überschaubaren Entwicklungen ab. Diese Möglichkeit ist jedoch nicht außer Betracht zu lassen.

Ferner darf nicht übersehen werden, daß durch eine griechische Mitgliedschaft die Gemeinschaft auch auf dem Balkan präsent wird. Damit könnten heute noch nicht vorhersehbare Probleme auf die EG zukommen, wenn in dieser Region die gegenwärtige Kräftebalance stärker gestört würde. Das wäre insbesondere im Hinblick auf die Beziehungen zu Jugoslawien nicht auszuschließen, für dessen Politik zwischen den Lagern die EG ein wesentlicher Faktor ist. Die jugoslawische Position im Rahmen des *nichtpräferentiellen Handelsabkommens*<sup>\*)</sup> könnte durch die Erweiterung negativ beeinträchtigt werden, da hiervon seine Handelsbeziehungen zum Nachbarn Griechenland betroffen wären.

## 2. Auswirkungen auf die Gemeinschaftspolitik im Mittelmeerraum

Die stärksten Veränderungen im außenpolitischen Sektor wird die Erweiterung für die Beziehungen zu den Ländern der Mittelmeerregion mit sich bringen. Hiervon sind die einzelnen Südanrainer unterschiedlich stark betroffen;

\*) Allgemeines Handelsabkommen, das nicht dem EG-Präferenzsystem unterliegt; vgl. unten Abs. 3.

die Türkei bildet ein Problem eigener Art wegen ihrer besonderen Beziehungen zur Gemeinschaft.

Ohne auf die Einzelheiten einzugehen, lassen sich für Israel, Tunesien und Marokko erhebliche Probleme beim Export ihrer wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse in die EG/12 voraussagen, weil der Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft nach dem Beitritt z. B. bei Südfrüchten, Frischobst, Frischgemüse, Olivenöl und Wein erheblich steigen wird. Dabei bleiben die möglichen Produktionsanreize in den neuen Mitgliedstaaten infolge der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik unberücksichtigt, weil hier Prognosen außerordentlich schwierig sind. Für die anderen Mittelmeeranrainer dürften die Konsequenzen nicht so gravierend sein, doch auch sie werden die Erweiterung in ihrem Agrarexport negativ spüren. Die insgesamt ziemlich verfahrenere Situation der EG-Agrarpolitik und die bisherigen Erfahrungen mit den Versuchen, hier zu einer grundlegenden Problemlösung zu kommen, lassen erwarten, daß die entstehenden Schwierigkeiten eher zu Lasten der Südanrainer gelöst werden als im Sinne einer wirklich gleichgewichtigen Lösung unter Partnern. Der Versuchung, aus der Position des Mächtigeren heraus die Mittelmeerpolitik im Agrarbereich neu zu organisieren, dürfte in der EG/12 nur schwer zu begegnen sein, zumal der landwirtschaftliche Sektor in den Beitrittsländern im innenpolitischen Kräftefeld — und damit auch für den Ministerrat — eine besonders wichtige Größe darstellt.

Hinzu treten die Schwierigkeiten im industriellen Sektor. Auch hier kann sich infolge der Erweiterung die Konkurrenzsituation für einige Südanrainer bei einigen wichtigen Produkten verschlechtern (z. B. Textilien, petrochemische Produkte, chemische Produkte und Fabrikdünger). Das trifft vor allem im Verhältnis zur spanischen Industrie zu. Dem steht andererseits die Öffnung der Märkte der Beitrittskandidaten für die Südanrainer gegenüber. Inwieweit hiervon kompensatorische Effekte ausgehen können, läßt sich jedoch schwer beurteilen. Angesichts der gegebenen Konkurrenzsituation bei einer Reihe von Industriewaren dürfte die Bereitschaft der ohnehin nicht kräftigen Industrien in den Kandidatenländern, sich dem vollen Wettbewerb mit den Südanrainern zu öffnen, nicht sehr groß sein. Viel eher kann man wohl damit rechnen, daß sich die protektionistischen Kräfte in der EG/12 zum Nachteil der anderen Mittelmeerländer auch im industriellen Warenverkehr durchsetzen werden.

Die bisherigen Erfahrungen in der EG/9 sprechen jedenfalls dafür. Dabei könnte eine Strategie zur Entwicklung der Binnenmärkte in den Beitrittsländern zu zusätzlichen Problemen führen, wenn man einen verlängerten Schutzzeitraum nicht nur gegenüber der Konkurrenz aus der Kern-EG für notwendig erklärt, sondern unter Umständen auch gegenüber der günstiger produzierenden Drittlandkonkurrenz. Wie dieser nicht ganz unwahrscheinliche Konflikt zu lösen wäre, kann z. Z. noch nicht gesehen werden. In jedem Fall wäre aber das Gleichgewicht im handelspolitischen Teil der Kooperationsabkommen mit den Südanrainern infrage gestellt, da ja die Gemeinschaft gegenüber diesen Ländern immer darauf beharrt hat, der Entwicklung des industriellen Sektors vor einem Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion den Vorzug zu geben. Das gilt um so mehr, als der industrielle Sektor in der Wirtschaft dieser Länder bereits einen wichtigen Platz einnimmt und für ihre weitere Entwicklung der Faktor mit der relativ größten Dynamik ist.

Von einer für beide Seiten befriedigenden Lösung der hier skizzierten Probleme im landwirtschaftlichen und industriellen Sektor wird die Zukunft der Mittelmeerpolitik einer EG/12 abhängen und damit auch das Maß, in dem die erweiterte Gemeinschaft in dieser Region eine ordnungspolitische Stabilisierungsrolle spielen kann. Es dürfte einleuchtend sein, daß die aufgezeigten wirtschaftlichen Probleme erhebliche politische Implikationen haben. So dürfte z. B. der generelle Kurs der nordafrikanischen und übrigen arabischen Staaten (zwischen einer mehr radikalen politischen Grundposition in der internationalen Politik und einer mehr auf Ausgleich und Kooperation bedachten Haltung) von den Erfahrungen dieser Länder mit der „Großmacht“ EG nicht ganz unbeeinflusst bleiben. Deswegen könnte das allgemeine Klima des ohnehin stagnierenden europäisch-arabischen Dialogs (EAD) davon berührt werden, zumal in ihm zunächst die Fragen der wirtschaftlichen Kooperation in den Vordergrund gerückt werden. Es ist zwar bekannt, daß das Klima im EAD primär von den Entwicklungen im Nahost-Konflikt beeinflusst wird, doch dürfte das Schicksal der Mittelmeer-Abkommen in diesem Kontext eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung haben. Eine möglichst enge Abstimmung der Politik der EG und ihrer Mitglieder im Rahmen der Gemeinschaft und der EPZ sollte bei der Erarbeitung von Lösungsansätzen daher beachtet werden.

Das gilt auch für die Behandlung der besonderen Problematik, die sich infolge der Erweiterung im östlichen Mittelmeer stellt. Hier vermischen sich wirtschaftliche, politische und sicherheitspolitische Aspekte im Dreieck Griechenland-Türkei-Zypern zu einem vielschichtigen Komplex, der seitens der Gemeinschaft eine entsprechende Berücksichtigung erfordert. Der grundlegende politische Wandel für die EG nach einer Erweiterung besteht darin, daß die Gemeinschaft dann in einem Konflikt „Partei“ wird, in den sie bisher aufgrund ihrer Verbindungen mit allen Konfliktparteien „von außen“ einzuwirken versuchte. Damit erfährt das ohnehin problematische Verhältnis zur Türkei eine neue Belastung. Die EG sollte daran interessiert sein, eine zwischen den Beteiligten selbst ausgehandelte Lösung sowohl im Ägäis-Streit als auch in der Zypern-Frage möglichst noch vor dem griechischen Beitritt herbeizuführen. Dabei müßte gleichzeitig auch sichergestellt werden, daß das künftige Mitglied Griechenland der positiven Entwicklung der Beziehungen zwischen der EG und der Türkei keine Hindernisse in den Weg stellt.

Auch ohne diese politischen Aspekte dürfte die Erweiterung für die Türkei größere Probleme mit sich bringen. Ihre durch die Mittelmeerpolitik und das System der Allgemeinen Präferenzen schon negativ beeinflussten wirtschaftlichen Beziehungen zur EG im Rahmen des Assoziationsvertrages von 1963 dürften sich weiter verschlechtern. Das gilt vor allem für den Handel mit Agrarerzeugnissen, aber auch für den industriellen Bereich. Damit verschlechtern sich jedoch auch die Chancen für die Türkei, die Voraussetzungen für die Verwirklichung der im Assoziationsvertrag vorgesehenen Zollunion als Vorstadium einer Mitgliedschaft zu erfüllen. Für die EG kommt es deshalb darauf an, der geänderten Situation insofern Rechnung zu tragen, als in Abstimmung mit der Türkei das Schwergewicht der künftigen Beziehungen stärker in den Bereich der industriellen Entwicklung des Landes zu verlegen wäre. Auf türkischer Seite erfordert das allerdings ein grundsätzliches Überdenken der bisherigen Entwicklungsstrategie, die ausländischen Direktinvestitionen größeren Ausmaßes bisher recht zurückhaltend gegenüberstand. Die EG müßte aber auch ihrerseits Anstrengungen unternehmen, für die Ausgestaltung des Vertrages und des Zusatzprotokolls von 1973 konkrete Konzepte zu entwickeln.

Sie sollte sich dabei jedoch nicht von einer möglichen stärkeren Diversifizierung der türkischen Außenwirtschaftsbeziehungen irritie-

ren lassen. Eine Intensivierung des Handels und der Kooperation zwischen der Türkei und den RGW-Ländern, insbesondere der UdSSR, sowie mit den Ländern der islamischen Welt kann nur im Interesse der Gemeinschaft liegen. Eine derartige Entwicklung würde wenig an der Tatsache ändern, daß die Türkei für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung und die Lösung ihrer vordringlichsten Probleme in erster Linie auf Westeuropa angewiesen bleibt. Gleichzeitig jedoch wäre der gegenwärtige Zustand der hochgradigen Exklusivität in den Wirtschaftsbeziehungen und die damit für die EG gegebene besondere Verantwortung vermindert. Einhergehen müßte mit dieser Entwicklung eine politische Haltung gegenüber der Türkei, die das dort geschundene Vertrauen in das westliche Bündnis und seine Hauptmacht, die USA, wieder herstellt. Hierzu wären im Rahmen der EPZ in Abstimmung mit der Allianz Konzepte über eine Änderung der internen Arbeitsteilung zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten zu entwickeln, die sich dann wohl hauptsächlich der wirtschaftlichen Instrumente der Gemeinschaft zu bedienen hätten.

### 3. Auswirkungen auf die Beziehungen zu den Ländern der Dritten Welt

Die Erweiterung wird auch für die Fortführung der gemeinschaftlichen Politik gegenüber den Ländern der Dritten Welt Konsequenzen haben. Diese können einmal den Bereich der eigentlichen Entwicklungshilfe, d. h. Umfang und Verteilung der dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, berühren und zum anderen die Handelsbeziehungen zwischen der EG und einer Reihe von Drittländern, insbesondere den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) und jenen Staaten, die unter das System der Allgemeinen Präferenzen (SAP) fallen.

Für die AKP-Staaten bedeutet die Erweiterung einen vergrößerten Absatzmarkt für ihre tropischen Produkte wie Kaffee, Tee, Kakao usw. Für die industriellen und handwerklichen Erzeugnisse dieser Länder gilt im Prinzip das gleiche, wobei zu bedenken ist, daß bereits heute der Absatz dieser Produkte eher eine Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als des Marktzugangs ist. Im Rohstoffbereich (Öl, Leder, Mineral, Holz) dürften sich wegen der Erweiterung auch keine größeren Probleme in den Beziehungen mit den AKP-Ländern ergeben. Schwierigkeiten werden hingegen für den Handel mit einigen Produkten auftreten, die auch in den Beitrittsländern er-

zeugt werden: Früchte, Fruchtkonserven, Frischgemüse und Textilien. Hier könnte sich das neue Angebot aus den mittelmeeischen Mitgliedstaaten zum Nachteil für die AKP-Länder auswirken, die in ihren Diversifizierungsbemühungen im Agrarsektor getroffen werden.

Ein besonderes Problem könnte sich in der industriellen Kooperation ergeben, wenn nicht dafür Sorge getragen wird, daß die in den AKP-Ländern zu entwickelnden Industrien primär für den heimischen Markt produzieren, dessen Kaufkraft entsprechend anzuheben wäre. Andernfalls könnte es hier zu einer Konkurrenz zwischen weltmarktorientierten Industrieentwicklungen in den Beitrittsländern und den AKP-Ländern kommen, bei der die Kostenvorteile zunächst in der Dritten Welt liegen dürften. In der Konsequenz könnte dann in der EG/12 der Wunsch nach einem verstärkten Schutz vor dieser Konkurrenz wachsen. Wenn die Gemeinschaft vermeiden will, in ein Dilemma zwischen notwendiger Industrieentwicklung in der eigenen Mittelmeerperipherie einerseits und andererseits der Notwendigkeit zu geraten, bei der Umstrukturierung der weltweiten Arbeitsteilung ihren Beitrag zur industriellen Entwicklung der Dritten Welt zu leisten, so wird es notwendig, im Rahmen der industriellen Kooperation mit den AKP-Ländern eine entsprechende Abstimmung mit den westeuropäischen Entwicklungsimperativen vorzunehmen. Hierbei dürften erhebliche politische Probleme auftreten, und die Gemeinschaft könnte leicht in den Ruf einer „neoimperialistischen“ Macht geraten. Daher wäre in diesem Zusammenhang sorgfältig zu prüfen, wie weit es für weltmarktorientierte Entwicklungsstrategien in den Beitrittsländern und der gesamten EG/12 praktikable Alternativen gibt.

Die gleichen Probleme ergeben sich für das umfassendere System der Allgemeinen Präferenzen, das die EG der Mehrzahl der Entwicklungsländer eingeräumt hat. Einmal wird es kurzfristig zu einer Revision in der Festlegung der Plafonds und Quoten für verarbeitete Produkte kommen müssen, wenn die Erweiterung vollzogen ist. Zum anderen aber könnten längerfristig die Chancen der Entwicklungsländer erheblich verschlechtert werden, weil der Bereich der „sensiblen Produkte“ zunimmt, bei denen wegen des Vorrangs der Interessen der eigenen Produzenten die Gemeinschaft ihre Abnahmegarantien einfrieren oder gar reduzieren muß. Die relativ großzügige Ausweitung der Angebote der EG im System der All-

gemeinen Präferenzen, die in der Vergangenheit zu verzeichnen war, wird sich nicht im gleichen Umfang aufrecht erhalten lassen. Das trifft vor allem dann zu, wenn auch die allgemeine wirtschaftliche Stagnation andauert, die heute schon negative Konsequenzen für das SAP zeigt.

Einen neuen Akzent dürften nach der Süderweiterung die Beziehungen der Gemeinschaft zu *Lateinamerika* erhalten. Spanien und Portugal bringen hier das Erbe ihrer Vergangenheit als Kolonialmächte ein, was die EG zu einer Aufgabe ihrer bisherigen Haltung des „benign neglect“ gegenüber dieser Region veranlassen wird. Das entspricht auch der Interessenlage der wichtigsten lateinamerikanischen Staaten, die sich über Spanien und Portugal einen leichteren und privilegierten Zugang zum westeuropäischen Raum versprechen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Beziehungen dürfte jedoch, wie bisher schon, für beide Seiten nicht einfach sein. Das gilt vor allem für die größeren Länder in Lateinamerika (Mexiko, Brasilien, Venezuela, Argentinien und Chile), von denen fast alle einen ähnlichen Entwicklungsstand aufweisen wie die Beitrittskandidaten. Das führt im Bereich der Fertigkeiten zur Wirtschaftskonkurrenz auf dem Markt der EG und in Drittländern, solange in den lateinamerikanischen Staaten wie in Westeuropa der Weg der weltmarktorientierten Entwicklung beibehalten wird. Insofern dürften die tatsächlichen Möglichkeiten für die Intensivierung der Handelsbeziehungen relativ gering sein.

Andererseits ist aber zu berücksichtigen, daß die großen Länder dieser Region dabei sind, ihren Platz in der internationalen Politik neu zu bestimmen und daß sie über Attribute verfügen, die ihren Status als „Schwellenländer“ unterstreichen und ihnen im System der globalen Beziehungen einen eigenständigen Rang einräumen. So sind Argentinien und Brasilien Atomstaaten, Venezuela gehört zu den wichtigen ölexportierenden Ländern in der OPEC, während Mexiko über ein beträchtliches allgemeines Ansehen in der Dritten Welt verfügt. Für die EG/12 könnte daher die Frage, welche Rolle diese Länder beim Prozeß der *Neuordnung der Weltwirtschaft* spielen werden und welche Konsequenzen sich daraus für die *westeuropäische Position* in diesem Prozeß ergeben, von zunehmendem Interesse sein. Hier bietet die Erweiterung der Gemeinschaft einen Vorschub an „good will“ auf Seiten der lateinamerikanischen Staaten, den es zu nutzen gilt.

#### 4. Die Gemeinschaft vor neuen Aufgaben in der Außenpolitik: einige Schlußfolgerungen

Die aufgezeigten Probleme bei den Beziehungen einer erweiterten EG zu Drittländern erfordern von der Gemeinschaft neue Anstrengungen und Konzepte. Es ergeben sich jetzt neue Notwendigkeiten; generalisierend geht es darum, einen Einklang herzustellen zwischen verschiedenen Erfordernissen:

— der Beseitigung der Arbeitslosigkeit in den Ländern der bisherigen EG/9 durch die Schaffung dauerhaft gesicherter Arbeitsplätze mit Hilfe eines industriellen Strukturwandels;

— der Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichmäßigkeiten in der EG/12 durch eine interne Entwicklungspolitik, die die Eigenkraft der Entwicklungsregionen stärkt und die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs verringert. Dafür müssen in den Beitrittsländern wirtschaftliche Strukturen aufgebaut werden, die sowohl zur Hebung der Massenkaukraft wie zur intraregionalen oder internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften dieser Länder beitragen, ohne die vorhergehend genannte Zielsetzung zu gefährden;

— der Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit in der Welt durch eine Entwicklungspolitik, die in den Ländern der Dritten Welt die gleichen Effekte bewirkt, die schon für die Beitrittskandidaten genannt wurden.

— der Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Not in den ärmsten Ländern der Erde, deren Potential nach unserem gegenwärtigen Wissensstand nicht ausreicht, um einen auf Eigenständigkeit gegründeten Entwicklungsprozeß durchzuführen.

Es ist deutlich, daß Widersprüche im Verfolg der genannten Ziele auftreten können, indem die in einem der genannten Bereiche verwandte Entwicklungsstrategie die Erfolge in anderen Bereichen gefährdet. Besonders groß dürfte die Möglichkeit von Zielkonflikten zwischen den an zweiter und dritter Stelle genannten Desiderata sein. Als Beispiel könnte hier angeführt werden eine Konkurrenz zwischen den Industrialisierungsplänen der Golf-Region und einer möglichen Orientierung in der wirtschaftlichen Entwicklung in Portugal und Griechenland auf petrochemische Produkte und Grundstoffindustrien. Ein anderer denkbarer Konflikt könnte entstehen, wenn sich die industrielle Entwicklung in Portugal und Griechenland auf die Fertigung von Konsumgütern



und hochtechnologischen Gebrauchsprodukten und Industriewaren konzentriert, die kostengünstiger bereits in Entwicklungsländern produziert werden.

Damit wird die Frage aufgeworfen, inwieweit für einzelne Länder eine auf den Weltmarkt hin orientierte Industrieentwicklung durch andere Orientierungen ergänzt oder abgelöst werden sollte. Das gilt auch für die Lösung der Arbeitsbeschaffungsprobleme in bezug auf die Kernländer der EG, wo eine weitgehend auf die Internationalisierung der Produkte gerichtete Strategie zur Überwindung der Krise mit

den Entwicklungserfordernissen der Beitrittskandidaten in Konflikt geraten kann. Derartige Zielkonflikte zwischen den einzelnen Bereichen können nur bei einer ausreichenden Programmierung der Gesamtentwicklung vermieden werden, die dazu beitragen müßte, Fehlallokationen zu verringern. Das größte Problem dürfte die Abstimmung zwischen der Entwicklung der regionalen Arbeitsteilung in der EG/12 und der weltweiten internationalen Arbeitsteilung darstellen, ohne daß damit das Problem der regionalen Arbeitsteilung unterschätzt wird.

## IV. Institutionelle Probleme der Erweiterung

### 1. Zur Funktionsfähigkeit der Institutionen im Zusammenhang der Gemeinschaft

Die neue Erweiterungsrunde, die sich mindestens über die nächsten fünf Jahre erstrecken wird, wird das Ziel einer europäischen Föderation in noch weitere Ferne rücken. Der Wunsch und die Notwendigkeit, die Erweiterung mit Elementen der Vertiefung zu begleiten, werden sich mit Anpassung und Innovationen eher auf den Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion als auf den institutionellen Bereich zu konzentrieren haben. Es wäre kaum realistisch, bei dieser Gelegenheit institutionelle Entwicklungen über das Maß hinaus anzustreben, das zur Kompensation von Funktionsschwächen im „decision-making process“ erforderlich ist, die sich aus gegebenem Anlaß in der Gemeinschaft verstärkt zeigen oder ergeben werden. Ein Großteil der institutionellen Anpassungen ist entweder vertraglich festgelegt oder aus dem Präzedenzfall der ersten Erweiterung analog ableitbar<sup>2)</sup>. Das gilt wohl auch für den Bereich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und läuft darauf hinaus, zukünftige Mitgliedsländer während der Beitrittsverhandlungen exklusiv über die interessierenden Fragen zu unterrichten und sie mit ihrem Beitritt zur EG auch voll berechtigt in die EPZ einzugliedern.

Ein Großteil der Belastungen, die im Zuge der Erweiterung die Effizienz des Entscheidungsprozesses in der Zwölfer-Gemeinschaft beeinträchtigen werden, verstärkt schon bestehende Probleme. Dies gilt insbesondere im Blick auf die Funktionsfähigkeit des Ministerrats, der stärker noch als bisher zum „Nadelöhr“ gemeinschaftlicher Tagespolitik werden dürfte. Dem im Zusammenhang mit der Erweiterung zunehmenden Bedarf an Regelungen und Entscheidungen stehen keine vertraglich oder anderweitig vorgezeichneten und gleichermaßen wachsenden Kapazitäten zur Arbeitsbewältigung gegenüber. Wenn die Arbeit des Rates nicht unter der Bürde der zunehmend auseinanderstrebenden Ansprüche seiner zwölf Mitglieder völlig zum Erliegen kommen soll, wäre eine allgemeinere Anwendung von Mehrheitsentscheidungen zu fordern. Wird dem nicht entsprochen, wäre die prinzipielle Alternative eine weitgehende Abwendung von der gemeinschaftlichen Willensbildung und ein Übergang zu weniger institutionalisierten Formen der Konsensfindung. Damit würde einem bereits bestehenden Trend und einem teilweise in Frankreich und Großbritannien bestehenden Wunsch zusätzlich Auftrieb gegeben. Durch die relativ wirksame Tätigkeit der EPZ ist die außervertragliche, intergouvernementale Kooperationsmethode bereits „salonfähig“ gemacht worden. Schon jetzt greift diese Methode auf Bereiche über, die zu den Kompetenzen der EG zählen. Auch in neu zu erschließenden Sektoren europäischer Gemeinsamkeit (z. B. aus dem Kompetenzbereich der Innen- und Justizminister) wird die interadministrative Form der Zusammenarbeit vorgezogen. Das Hauptargument für diese Zusammenarbeit der europäischen Partnerländer geht dahin, daß integra-

<sup>2)</sup> Ausführlich bearbeitet von der EG-Kommission im Zusammenhang mit dem „FRESCO-Papier“: Commission des Communautés Européennes, La période de transition et les conséquences institutionnelles de l'élargissement. Analyse présentée par la Commission en complément aux réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement, Brüssel 20. 4. 1978.

tionspolitischen Zielvorstellungen (wie z. B. die Errichtung der WWU) wegen der gestiegenen innergemeinschaftlichen Heterogenität auf absehbare Zeit nicht entsprochen werden kann, so daß eine Kooperation der Mitgliedsregierungen nicht nur als funktionsgerecht, sondern durchaus auch als zielgerechter Fortschritt zu europäischer Gemeinsamkeit gelten könne.

Neben der verstärkten nationalen und intergouvernementalen Tendenz dürfte sich nach der zweiten Erweiterung auch die Kooperation von Mitgliedstaaten mehr oder weniger unabhängig vom Zwölfer-Kreis verstärken. Wie bereits bei den Neun begonnen, wird sich die Praxis immer mehr fortsetzen, daß wichtige Entscheidungen europäischer Politik im kleineren Kreis — und das heißt in der Regel unter den großen Drei plus Italien — getroffen werden. Zur Anregung europäischer Initiativen wird dieser multiple Bilateralismus unter den „Großen“ der erweiterten Gemeinschaft unerläßlich werden. Ein Grundprinzip der EG, nämlich die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten, wird durch diese selektive Kooperation zweifellos untergraben. Andererseits werden die größeren Staaten aber auch mehr und mehr in eine Verantwortung und in Gremien — z. B. Wirtschaftsgipfel der Industriestaaten, Internationaler Währungsfonds (IMF), OECD — hineingezogen, die die europäische Dimension lediglich noch als eine unter vielen ausweisen.

Zwar besteht seit Anbeginn der Gemeinschaft aufgrund des Übergewichts der „Großen“ eine De-facto-Leitgruppe; sie wurde aber in einen Rahmen eingebunden, der die gleichmäßige Behandlung jedes Mitgliedstaates garantierte. In der EG/12 wird das Eigengewicht der Gruppe der „Großen“ noch deutlicher hervortreten. Dennoch kann ein Direktorium — will es die Effizienz des Ganzen ernsthaft verbessern — nicht aus einer Kommandogruppe der drei bis vier „Großen“ bestehen (vgl. die Empfindlichkeiten im Kontext der westlichen Wirtschaftsgipfel). Vielmehr muß — unter Beibehaltung der Leitungsvorteile — eine vernünftige Form der Rückbeziehung von der „steering group“ zum Gemeinschaftsganzen gefunden werden. Selbst wenn mit Hilfe von „Direktorium“ und Mehrheitsregel der Entscheidungsprozeß effizienter gemacht werden kann, wird sich für eine wachsende Zahl von Dissensfeldern keine Zwölfer-Lösung finden lassen. Die bloße Verbesserung der Konsens- und Entscheidungstechniken hilft hier wenig. Die unvermeidliche Einbeziehung von Entwicklungen in Richtung neuer vielfältiger Entscheidungsstrukturen

zur Lösung dieser Probleme führt aber zu einer weiteren Komplizierung der institutionellen Struktur in Westeuropa mit ungewissem Ausgang für Wirkungsgrad und Finalität des Einigungsprozesses.

Die Hoffnung, der Europäische Rat könne ein gemeinsames Dach für die Vielzahl pragmatischer Gemeinschaftsformen sein, ist nicht von der Hand zu weisen. Der Europäische Rat wirkt im Rahmen seiner Möglichkeiten bislang als globaler Koordinator aller Gemeinschaftstätigkeit sowie als wegbereitende und richtungweisende Instanz. Der Bedarf an solcher Funktionserfüllung wird in einer erweiterten Gemeinschaft auch hinsichtlich der westeuropäischen Außenpolitik zunehmen. Durch den Vorstoß in komplexere außenpolitische Verantwortungsbereiche wird zudem dringlicher, daß die außenwirtschaftliche Komponente der EG enger mit den Handlungsschwerpunkten der EPZ und den sicherheitspolitischen Aspekten des Bündnisses konzeptionell und institutionell verbunden wird. Diese Aufgaben kann der Europäische Rat nicht allein leisten, er kann hier aber Impulse geben und eine Klammer bilden. Die Vielfalt seiner Verfahrensmöglichkeiten und die Breite seiner Themenbehandlung machen heute seine Attraktivität aus. Sollte sich die Versammlung der Regierungschefs in der erweiterten Gemeinschaft zur Berufungsstelle für den Ministerrat entwickeln oder — das andere Extrem — sich zunehmend auf politische Diskussion beschränken, so wäre dies weniger zum Schaden verfassungspolitischer Ziele als zum Schaden der impuls spendenden Funktion des Europäischen Rates.

Für die fernere Entwicklung eines „verfaßten“ Europas stellt die kompetenzverwischende Kreation des Europäischen Rates keinen verheißungsvollen Ansatz dar. Im Stadium der Gemeinschaftserweiterung dürfte er aber bei unveränderter Struktur eine der wenigen Reserven sein, die zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft kurzfristig mobilisiert werden können.

Eine weitere, wenn auch erst langfristig verfügbare Reserve zur Funktionsverbesserung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in der Zwölfer-Gemeinschaft liegt in einer allmählichen Aufwertung der Tätigkeit des *Europäischen Parlaments*. Weniger die Direktwahl per se als vielmehr die politischen Bewegungen im Vorfeld dieser Wahlen und parallel zur Parlamentstätigkeit könnten zu einer zunehmenden, transnationalen politischen Infrastrukturbildung führen, die sich auf

die Konsensfähigkeit bei Parlament und Ministerrat auswirkt. Die hier vorsichtig eingeleiteten Prozesse werden jedenfalls in den ersten Jahren der Erweiterung wegen der Ausdehnung des politischen Spektrums der Gemeinschaft um die Gruppierungen der Beitrittsländer kaum nennenswert voranschreiten. Eher dürften sich Belastungen ergeben, die unter Umständen die bestehenden Ansätze zur Bildung politischer Infrastruktur in Westeuropa auf harte Proben stellen. Andererseits liegen hier Potentiale für breitere politische Verständigungsmöglichkeiten zwischen den gesellschaftlichen Gruppen der alten und der neuen Mitgliedstaaten. Analoge Auswirkungen sind voraussichtlich auch dort zu erwarten, wo die transnationalen Gruppierungen der Sozialpartner am Meinungsbildungsprozeß innerhalb der EG-Administration aktiv beteiligt werden. Insgesamt dürfte damit in kürzerer Sicht nur wenig vorhanden sein, was als Mittel der Funktionsverbesserung für die institutionellen Prozesse mobilisiert werden kann. Dieses begrenzte Potential würde indessen nochmals empfindlich reduziert, wollte man sich auf strikt vertragskonforme Anpassungen beschränken.

## 2. Zur Entwicklung der Institutionen unter dem Vorzeichen neuer Ansprüche an das Integrationskonzept

Die Ausdehnung der Gemeinschaft auf zwölf Mitglieder ist ein zugleich politisch gewollter und vertraglich gestützter Vorgang. Demzufolge müßte von einer Stärkung des ursprünglich vorgesehenen Integrationsvorhabens ausgegangen werden können. Neben positiven Auswirkungen werden aber die Belastungen der Erweiterung in ihrer Summe so erheblich sein, daß sowohl die geltende Integrationsperspektive wie der gegenwärtige Entwicklungsstand der Gemeinschaft gefährdet erscheinen. Die verschiedenen Formen der Belastung in der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft haben einen Haupttrend: sie beeinträchtigen und relativieren den gemeinschaftlichen Charakter des westeuropäischen Zusammenschlusses. Mühsam erworbenes Gemeinschaftspotential aufzugeben dürfte aber um so weniger vertretbar sein, je mehr die Effizienz außervertraglicher Kooperationspolitik vom vertragsgestützten Integrationsstand abhängig ist. Über diese Abhängigkeit lassen sich allerdings keine präzisen Angaben machen. Dennoch ist aufgrund der Entstehungsgeschichte, der sachlichen Komplementarität und der teilweisen personellen Identität von vertragsbegründeter

und außervertraglicher Politik anzunehmen, daß beide aufeinander angewiesen sind, um leistungsfähig zu sein. Folglich wäre auf eine entsprechende Ausgewogenheit beider abzu zielen. Zunächst wäre auf einen höheren Nutzungsgrad gemeinschaftlicher Regelungen zu achten, deren Nichtausschöpfung nach wie vor als vertragswidrig anzusehen ist. Weiterhin wäre einer durch die EG-Erweiterung wahrscheinlich genährten Tendenz entgegenzuwirken, strikte und gesicherte Gemeinschaftsverfahren auszusparen. Zumindest aber müßte darauf hingewirkt werden, das Integrationsmuster, wie es durch die Römischen Verträge vorgezeichnet ist, nicht außer Kraft zu setzen. Andererseits kann nicht übersehen werden, daß die neuerliche Gemeinschaftserweiterung nicht so sehr zur Teilverwirklichung einer finalen Integrationsvorstellung erfolgen soll, sondern vielmehr zur Realisierung konkreter, auf den Mittelmeerraum bezogener politischer Anliegen und damit zur Festigung demokratischer Lebensformen in Westeuropa insgesamt. Ein ausgesprochen heikles institutionelles Problem, das mit der Erweiterung Aktualität gewinnen könnte, betrifft daher die Frage, welche Konsequenzen es für die Gemeinschaft und ihrer Aktivitäten haben würde, wenn eines der Mitglieder einer demokratischen Verfassung wieder entfremdet würde. Mit der kürzlich vom Europäischen Rat abgegebenen Erklärung zum demokratischen Grundcharakter der Gemeinschaft ist diese Frage wohl kaum schon beantwortet.

Erfahrungsgemäß sind gezielte institutionelle Veränderungen im Rahmen eines integrationspolitischen Konzepts äußerst mühsam zu bewerkstelligen (vgl. den Entschluß zur Direktwahl des Europäischen Parlaments). Andererseits besteht bei einseitiger Konzentration auf die Funktionstüchtigkeit der Gemeinschaft die Gefahr, die Idee und den Anspruch der europäischen Einigung überhaupt aus den Augen zu verlieren. Die Möglichkeit der Einordnung funktionaler Schritte in einen konzeptionellen Rahmen bleibt daher ein wichtiger Erinnerungsposten in Zeiten des Erweiterungspragmatismus. Die Mitgliedsregierungen werden wohl über kurz oder lang vor der Frage stehen, inwieweit der gültige konzeptionelle Ansatzpunkt europäischer Integrationspolitik — der Tindemans-Bericht — Bestand haben kann.

Wäre unter den Gemeinschaftsmitgliedern der politische Wille zur Stärkung der Gesamtheit der bestehenden vertraglichen und außervertraglichen Strukturen hinreichend gegeben und

gleichzeitig unverrückbar, daß im Wirkungszeitraum der Erweiterung jeder größere Fortschritt auf dem Wege zur Europäischen Union zumindest für London und Paris unannehmbar ist, so bestünde allenfalls im Bereich konzeptioneller Gesten eine Bewegungsmöglichkeit. Beispielsweise ließen sich unter der Bezeichnung „Europäische Konföderation“ die Struk-

turen von EG, EPZ und Europäischem Rat straffen und zu einer Einheit zusammenfassen. Damit könnte den Institutionen insgesamt mehr Stringenz und Prestige verschafft werden, um die Erwartung zu stärken, daß nach Überwindung der Erweiterungsprobleme weitergehende institutionelle Fortschritte möglich werden.

# Zur Zukunft der Europäischen Politischen Zusammenarbeit

## Zwischen Diplomaten-Club und gemeinsamem Entscheidungszentrum

*In der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) wirken die Außenminister und die Auswärtigen Dienste der neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) zusammen, damit Europa auch auf außenpolitischem Gebiet den Grad an Handlungsfähigkeit erreicht, den der gegenwärtige Stand der europäischen Einigung erfordert. Die EPZ in ihrer heutigen Form entstand im Zusammenhang mit den Bemühungen der beiden europäischen Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972), um beim Eintritt in die Endphase des Gemeinsamen Marktes und vor der Erweiterung der EG die politischen Leitlinien für die europäische Einigung zu bestimmen. \*)*

### I. Kooperation wozu? Aufgaben und Funktionen weiterer Zusammenarbeit der Neun

#### Der Trend: Ausweitung ohne Vertiefung

Die außenpolitische Zusammenarbeit der Neun hat in den vergangenen sieben Jahren noch keine gemeinsame europäische Außenpolitik entstehen lassen. Von der Stunde Null 1970 bis heute sind jedoch Fortschritte auf dieses Ziel hin gemacht worden. Ob die Entwicklung anhält, ist offen; verlässliche Anhaltspunkte gibt es nicht. Allenfalls können Faktoren beschrieben werden, die in diesem Zusammenhang eine mehr oder weniger bedeutende Rolle spielen. Dazu gehören eine Definition der zukünftigen Aufgaben und Funktionen der Neuner-Politik sowie eine Analyse der Anpassungsmöglichkeiten der EPZ-Struktur. Schließlich werden auch die in-neroeuropäischen Entwicklungsbedingungen der Gemeinschaft und die Einflußfaktoren von außerhalb des Neunerkreises einzubeziehen sein<sup>1)</sup>. Bevor aber eine Antwort auf die Frage: Wohin geht die Reise der EPZ? versucht wird, sollen zunächst einige kurze Charakterisierungen des gegenwärtig erreichten Entwicklungsstadiums der EPZ gegeben werden.

\*) Quelle: Europäische Politische Zusammenarbeit [EPZ] — Eine Dokumentation der Bundesregierung, Bonn, 1978<sup>3</sup>, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

<sup>1)</sup> Für weitere Bestimmungsfaktoren westeuropäischer Außenpolitik vgl. Roger A. Rieber: The Future of the European Community in International Politics. In: Canadian Journal of Political Science, Vol. 9, No. 2 (Juni 1976), S. 207—226.

Auffallend ist in erster Linie die anscheinend unaufhörliche Ausdehnung der Neuner-Konsultationen auf immer weitere Bereiche und Probleme der Außenpolitik. Die Zusammenarbeit der Neun verliert immer mehr ihren anfangs der 70er Jahre als typisch geltenden selektiven Charakter. Dennoch scheint sich hinsichtlich der sektoralen Einengung kaum etwas zu ändern. Das Tätigkeitsfeld der EPZ bleibt weiterhin die Diplomatie — unter Ausschluß ökonomischer und militärischer Fragestellungen. Themen wie die Abrüstungsgespräche im Committee of the Conference on Disarmament in Genf und in der VN in New York werden zwar durch die EPZ betreut, haben jedoch keinen markanten Stellenwert im Kontext der eigentlichen verteidigungs- und sicherheitspolitischen Auseinandersetzungen zwischen Ost und West. Ähnliches gilt hinsichtlich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Zwar war die EPZ von Anfang an nicht dafür gedacht, in diesen Fragen substantielle Funktionen zu übernehmen, aber auch eine immerhin denkbare enge Koordinierung zwischen EG-Außenwirtschafts-

---

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um einen gekürzten Beitrag zu dem demnächst erscheinenden Sammelband Reinhard Rummel / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur, Bonn 1978 (Schriftenreihe des Instituts für Europäische Politik).

politik und EPZ-Aktivitäten ist bisher nicht zustande gekommen. Einige wenige Fälle pragmatischer Koordinierung beider Stränge europäischer Außenpolitik (in der KSZE, beim Euro-arabischen Dialog) werden durch übertriebene Abgrenzung in anderen Situationen (EPZ-Stellungnahme zum Zypern-Konflikt, Nahost-Erklärungen) wieder aufgehoben. Andererseits scheint sich anzubahnen, daß der Freiraum zwischen einigen Aktionsfeldern der EG wie auch der NATO und den „Jagdgründen“ der EPZ immer geringer wird. Konsequenzen aus dieser Entwicklung sind noch nicht gezogen.

Die stetige Ausweitung der Themenbereiche darf nicht zur Annahme verleiten, die EPZ sei inzwischen primär zu einem Instrument der Neuner-Initiative in den internationalen Beziehungen geworden. Die defensive Natur des EPZ-Systems hat sich nicht grundlegend gewandelt. Der Schwerpunkt seiner Leistungsfähigkeit ist bei der gegenseitigen Information und der gemeinsamen Analyse geblieben<sup>2)</sup>. Ziemlich unverändert ist weiterhin der niedrige Grad an politischer Verpflichtung in der EPZ. Die Anhäufung eines außenpolitischen Fundus an gemeinsamen Sichtweisen und abgestimmten Haltungen hat insofern wenig bewirkt. Von nationalen Profilierungsmöglichkeiten auf Kosten der Neuner-Solidarität wird nach wie vor reger Gebrauch gemacht. Die Ausnahmen bestätigen hier nur allzu häufig die Regeln<sup>3)</sup>.

Neben der Themenausweitung in der EPZ läßt sich in der zunehmenden Bildung von EPZ-Gremien mit gelegentlichen Tendenzen zur Verselbständigung eine zweite, auffallend dynamische Entwicklung beobachten. Es handelt sich um mehr als nur eine proportionale Erweiterung entsprechend den vermehrten Problembereichen. Negativ ausgedrückt, könnte von einer Ausuferung des EPZ-Apparates gesprochen werden, der — wie z. B. im Rahmen des Euro-arabischen Dialogs — eine nahezu unübersehbare und kaum mehr steuerbare Anzahl von Arbeits-, ad hoc-, Experten- und Untergruppen hervorbrachte, die selbst bereits eine Koordinierungsgruppe erforderlich machte. Innerhalb einer nationalen Administration bleibt der Einzugsbereich nicht mehr auf die Mitarbeiter der Außenministerien be-

grenzt, sondern dehnt sich auf die Experten vieler Fachministerien aus. Gleichzeitig steigt das Ausmaß der Konsultation und Kooperation unter den Diplomaten der Neun in Drittländern und bei internationalen Organisationen. In jedem Fall verstärken sich hierbei Verselbständigungstendenzen: Experten (vor Ort) haben untereinander häufig eine — gemessen an der offiziellen nationalen Position — „zu große Einsicht“ in das, was notwendigerweise getan werden sollte, so daß die nationale politische Entscheidung nicht selten unter den Druck der Vorschläge gerät, die bereits einen „Neuner-Stempel“ tragen.

Während sich bislang die EPZ in einer prozeduralen Aufbauphase befand, scheint nunmehr hier und da der Punkt erreicht, wo das ganze Gebilde aus den Fugen geraten könnte. Das Politische Komitee, Zentralorgan der EPZ und Bindeglied zwischen der politischen und der administrativen Ebene, steht hier vor schweren Aufgaben. Selbst inzwischen allzu sehr formalistisch geworden, gerät dieses ehemalige Davignon-Komitee allmählich zu einem technokratischen Club ohne besonderen politischen Impetus, zumal auch die „Männer der ersten Stunde“ inzwischen alle „ihr Kind“ verlassen haben. Der Ruf nach Direktorensitzungen à la Gymnich, wie sie die Außenminister im entspannten Rahmen pflegen, ist nur ein Symptom des erreichten Entwicklungsstandes. Ein Trend zur Arteriosklerose ist unverkennbar.

Ohne weitere Charakteristika des gegenwärtigen Stadiums der EPZ anzuführen, läßt sich vorläufig zusammenfassen, daß sie heute ein Entwicklungsniveau erreicht hat, auf dem der vorgegebene Systemrahmen weitgehend ausgefüllt wird. Dem augenblicklichen Trend folgend stößt sie aber an einigen Stellen (Themenausdehnung, prozedurale Ausuferung) bereits an selbstgesteckte Grenzen. Welche Entwicklungsmöglichkeiten vorstellbar sind, wird noch zu behandeln sein (vgl. Kap. III). Hier soll zunächst darauf eingegangen werden, wo die zukünftigen Handlungsschwerpunkte der EPZ liegen könnten bzw. sollten, und wie diesem Aufgabenhaushalt organisatorisch und politisch entsprochen werden kann.

### Arbeitsschwerpunkte der Neuner-Politik

Die bisherigen (geographischen) Arbeitsschwerpunkte der EPZ werden aller Voraussicht nach auch in Zukunft erhalten bleiben: Osteuropa, Naher Osten, Mittelmeerraum,

<sup>2)</sup> Vgl. Beitrag Wessels in Reinhardt Rummel, Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit, Bonn 1978.

<sup>3)</sup> Jüngstes Beispiel ist der von Paris in Belgrad eingebrachte Vorschlag eines Schlußdokuments für die KSZE II, der von dem Neuner-Kollegium nicht getragen wurde.

Afrika, Nordamerika und Vereinte Nationen. Hinzutreten könnten allenfalls Problemkomplexe in Mittel- und Ostasien sowie in Mittel- und Südamerika. Zwar hat im Rahmen der EPZ über Fragen aus diesen Regionen bereits sporadisch ein Meinungsaustausch stattgefunden, im Vergleich zu den übrigen Regionen der Weltpolitik haben die Europäer hier bisher jedoch wenig Anlaß für abgestimmte Diplomatie größeren Umfangs gesehen. Gegenwärtig sind auch keine verlässlichen Anzeichen auszumachen, die auf eine baldige Veränderung dieser Lage schließen ließen<sup>4)</sup>. Vielmehr dürften zukünftig eher die alten Grenzpunkte der EPZ-Tätigkeit noch deutlicher und umfassender in Erscheinung treten<sup>5)</sup>.

So hatten sich die EPZ-Aktivitäten im Hinblick auf die Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern bisher weitgehend darin erschöpft, die Neun in der KSZE mit einer Stimme auftreten zu lassen. Die EPZ könnte aber künftig nicht nur als Managementform für die Vorbereitung und das Durchstehen einer Ost-West-Konferenz betrachtet, sondern von den Regierungen der Neun auch dazu verwendet werden — selbst ohne Konferenztanlaß —, die diplomatischen Beziehungen mit dem Osten auf breiterer Basis unter den Westeuropäern abzustimmen. Diese Prognose bedarf einiger Sätze der Erläuterung. Für die Glaubwürdigkeit der Position der Neun ist offenbar entscheidend, daß sie — über die Ergebnisse von Helsinki und Belgrad hinaus — von einer gemeinsamen Argumentationsbasis auch bei anderen multilateralen oder bilateralen Ost-West-Gesprächen ausgehen können. Folgt man dieser Auffassung, so wird in der Zukunft weniger die Vorbereitung auf das KSZE-Folgetreffen in Madrid die Arbeitskraft der Westeuropäer beanspruchen als vielmehr die Vielfältigkeit der Formen, unter denen speziell die Sowjetunion die Geschlossenheit des Westens prüft. Dabei sind die Themen

<sup>4)</sup> Interessanterweise hat auch die EG-Außenhandels- und Entwicklungspolitik bisher eine ähnliche geographische Schwerpunktsetzung. Die EG-Kommission strebt aber eine größere Ausgewogenheit der Beziehungen zu Asien, Afrika und Lateinamerika an. Wilhelm Haferkamp: Die Rolle der Gemeinschaft in den internationalen Beziehungen. Vortrag am 23. Februar 1978, Bonn (Niederschrift der DGAP)

<sup>5)</sup> Die hauptsächlichen Tätigkeitsfelder der EPZ lassen sich m. E. auch an den bisherigen öffentlichen Erklärungen der neun Außenminister ablesen. Vgl. die Zusammenstellung im Anhang des Sammelbandes Reinhardt Rummel, Wolfgang Wesels, Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O.

breiter gestreut, als die „Kompetenz“ der EPZ reicht, sie stehen aber mit ihrem Arbeitsfeld in Wechselbeziehung: Mitsprache Moskaus in westlichen kommunistischen Parteien, die MBFR-Verhandlungen, die Rückwirkungen der SALT-Vereinbarungen, das Verlangen nach „gleichberechtigten“ Beziehungen zwischen COMECON und EG, Breschnews Vorschläge zu paneuropäischen Konferenzen über Energie-, Umwelt- und Verkehrsfragen, die sowjetischen Vorstellungen zu der weltweiten Abrüstungskonferenz im VN-Rahmen etc.

Zweifellos ist die östliche Seite bei diesen Themen nicht immer in starker, sondern meistens eher in ambivalenter Position gegenüber dem Westen. Für die Westeuropäer kommt es aber auf zwei Dinge an, einmal sich nicht als Europäer (z. B. bei Abrüstungsfragen) und nicht in der Atlantischen Allianz (z. B. durch paneuropäische Unternehmungen) auseinanderdividieren zu lassen, zum zweiten in dem Konglomerat von östlichen Avancen den Überblick zu behalten, sehr verschiedenartige Dinge zusammenzusehen und beispielsweise Kooperationsbereiche nicht vom antagonistischen Hintergrund isolieren zu lassen, nur weil es westlicherseits dafür unterschiedliche Handlungsrahmen gibt. Es ist von den gegebenen Wirkungsgrenzen der Neuner-Zusammenarbeit her ausgeschlossen, eine Gesamtschau der Ost-West-Beziehungen zu bewerkstelligen und evtl. noch umfassende operative Vorschläge anzubieten. Aber die Neun werden möglicherweise unter dem Druck der anstehenden Aufgabe Lösungswege suchen, und dabei könnte auch von der EPZ ein bescheidener Beitrag erwartet werden.

Im Gegensatz zum Ost-West-Verhältnis bilden in den Nord-Süd-Beziehungen die ökonomischen Fragen in ihrer Verknüpfung mit politischen Aspekten die spezifische Herausforderung für die Westeuropäer. Die Neun werden hier wohl immer weniger damit auskommen, eine Dritte-Welt-Politik zu verfolgen, die sich — um es zu überzeichnen — allein auf die Höhe der Textilimporte aus Entwicklungsländern oder auf die Art und Weise richtet, wie die Europäer ihre Rohstoffversorgung sichern können. Parallel zu diesen Zielen könnte es darauf ankommen, was die Europäer unter dem Stichwort „neue Weltwirtschaftsordnung“ wirklich anzubieten haben und welches Verhalten sie in konkreten Fällen gegenüber den nationalen „Befreiungsbewegungen“, den systemaren, politisch-sozi-

alen Veränderungsprozessen und den Fragen der Rassenprobleme in den Ländern der Dritten Welt an den Tag legen. Hier könnten in der Zukunft für die Westeuropäer weitere heikle Fragen zu beantworten sein, die wiederum — wie im Falle der Ost-West-Problematik — das Wirkungsvermögen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit bei weitem übersteigen, ihr aber hilfreiche Nebenrollen zuweisen könnten. Eine Aktions-ebene dafür bieten die Diskussionen und Entschlüsse in den VN, wo die Neun inzwischen von einer bescheiden erfolgreichen Tradition konzertierten europäischen Vorgehens ausgehen können. Dabei wird es nur von begrenzter Bedeutung sein, wenn die Neun allzu gebannt auf ihre „voting pattern“ starren. Vielmehr könnte der Wert und der Anspruch westeuropäischer Zusammenarbeit in VN-Fragen eher darin liegen, Koalitionen mit anderen Staatengruppen herzustellen, um eigene substantielle Beiträge in diesem großen Forum überhaupt zur Geltung bringen zu können<sup>6)</sup>.

Die Nord-Süd-Probleme stellen sich aber nicht nur in weltweitem Rahmen, sondern haben zusätzlich noch ihre regionalen Formen und Besonderheiten. So werden die Neun auch in Zukunft wohl kaum um eine Antwort herumkommen, wenn beispielsweise der saudi-arabische Minister Jamani seine Zurückhaltung bei einer Ölpreiserhöhung mit Hoffnungen auf Veränderungen in der europäischen Haltung hinsichtlich der Palästina-Frage motiviert. Auch müssen die Neun zumindest soweit auf neue Krisen vorbereitet sein (wie z. B. jene am Horn von Afrika), daß sie dem Druck konfligierender Parteien widerstehen können. Besonders im Nahen Osten und im südlichen Afrika, wo die Neun in politischer Kooperation eine ganze Serie von öffentlichen Stellungnahmen abgegeben haben, könnte es in der Folge notwendig sein, die Linien aufrechtzuerhalten und bei Veränderungen in den Konfliktlagen (wie z. B. die Verhandlungen Begin-Sadat) zu anpassenden Neubewertungen zu kommen oder sogar Vermittlungsdienste anzubieten (wie es z. B. die Namibia-Kontaktgruppe in bezug auf das Südliche Afrika getan hat)<sup>7)</sup>.

<sup>6)</sup> Vgl. dazu die Einschätzungen im Beitrag Lindemann in: R. Rummel, W. Wessels, Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O.

<sup>7)</sup> Einige der bisherigen Erfahrungen der Neunprobleme beschreibt Nick van Praag in: R. Rummel, W. Wessels, Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O.

Über eine konstruktive Haltung in krisenbezogenen Spannungssituationen hinaus hatten die Neun langfristig ein tiefergehendes Interesse, ihre Beziehungen mit den Staaten der Dritten Welt auf gegenseitige Interdependenzen zu gründen. Als exemplarisch kann in dieser Hinsicht der Euro-arabische Dialog (EAD) gelten, wo die Neun unter sich und mit den Staaten der arabischen Liga pragmatische Formen gefunden haben, um möglicherweise eine allmähliche Verständigung und interregionale Kooperation aufzubauen<sup>8)</sup>. Solche Strukturierungsprozesse können nicht ohne ein gewisses Maß an umfassender Konstellationsanalyse unter Einschluß sicherheitspolitischer Aspekte geführt werden. Ein so umfassender „approach“ hat auf europäischer Seite dem EAD aber nie zugrundegelegen<sup>9)</sup>. Die EPZ, die in enger Kooperation mit der EG den Dialog führt, stand und steht hier vor konzeptionellen Aufgaben, für die es keine Vorläufer gibt. Die Vorgehensmethode glich bisher einer zögernden, schrittweisen Ausweitung und Vertiefung des Dialogs. Seit kurzem ist im Euro-arabischen Dialog neben der ökonomischen und kulturellen auch (in begrenztem Umfang) sicherheitspolitische Information möglich. Bei großzügiger Interpretation könnte damit behauptet werden, daß in einem konkreten Fall der vorläufige Beweis erbracht sei, mit dem Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit ließen sich mehrere sektorale Politiken zumindest organisatorisch integrieren. Selbst wenn man dieser Wertung folgt, ist die inhaltliche Substantiierung der europäischen Politik im Rahmen des Dialogs damit noch nicht garantiert: Es ist ein bekanntes Problem von EPZ wie EG, den Erklärungen Taten folgen zu lassen<sup>10)</sup>.

Ein weiterer Schwerpunkt der Europäischen Politischen Zusammenarbeit lag bisher im südlichen Europa und betraf den Zypernkonflikt unter Einschluß der griechisch-türkischen Auseinandersetzungen sowie die Umwandlungsprozesse der Rechtsdiktaturen in Griechenland, Portugal und Spanien. Hier hat

<sup>8)</sup> Dieses und weitere Motive für den interregionalen Dialog beschreibt David Allen in: R. Rummel, W. Wessels, Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O.

<sup>9)</sup> Einen etwas breiteren Ansatz zur Beurteilung des EAD versucht Ursula Braun: Der Euro-arabische Dialog — Entwicklung und Zwischenbilanz. In: Orient, Vol. 18, No. 1 (1977), S. 30—56.

<sup>10)</sup> Diese Schwierigkeit wird gerade in der Praxis des EAD besonders deutlich. Vgl. Klaus Meyer: Der euro-arabische Dialog am Wendepunkt? Stand und Aussichten. In: Europa-Archiv, Vol. 33, No. 10 (1978), S. 290—298.



sich die politische Szene inzwischen total gewandelt, so daß es die EPZ in Zukunft offenbar mit einer ganz neuen Situation zu tun haben wird. Einmal geht es um die Frage, wie sich im Rahmen der Süderweiterung der Gemeinschaft der „Beitritt zur EPZ“ gestalten soll, zum zweiten geht es um die neuen außenpolitischen Dimensionen der Gemeinschaft nach der Erweiterung <sup>11)</sup>.

Im Gegensatz zum EG-Vertrag enthalten die Absprachen und Regeln der EPZ keine Vorschriften für Beitrittsverhandlungen. Zunächst wird es deshalb darum gehen, sicherzustellen, daß der mit Hilfe der EPZ angesammelte politische Konsens unter den Neun nicht gefährdet wird. Dies wird für die schriftlich nicht fixierten größeren Verständigungsbereiche schwieriger sein als für die Gebiete, wo öffentliche Erklärungen vorliegen. Der Beitritt neuer Mitglieder zum EPZ-Club wird daher nur schwerlich im herkömmlichen Sinne zu „verhandeln“ sein.

Die hier und da erwogene Beteiligung der EG-Mitgliedsaspiranten an der außenpolitischen Zusammenarbeit der Neun vor dem Beitritt scheint problematisch. Das konvergente Vorgehen von EG und EPZ würde durch abweichende Mitgliedschaften in beiden Gremien leiden. Die Disziplin der Nicht-EG-Mitglieder wäre wahrscheinlich geringer; die politische Verpflichtung in der EPZ wäre noch unsicherer. Andere westliche Staaten könnten sich auf einen solchen Präzedenzfall berufen wollen, insbesondere die Türkei, obwohl gerade für ihren Fall die Überlegungen hinsichtlich einer vorzeitigen Mitgliedschaft in der EPZ angestellt worden sind. Jedenfalls aber wird den alten EPZ-Mitgliedern die Aufgabe wohl nicht abgenommen werden können, die neuen Mitglieder in einer „Übergangsphase“ an das Prozedere und den außenpolitischen Konsens heranzuführen.

Nahezu jede Frage europäischer Außenpolitik berührt die europäisch-amerikanischen Beziehungen. In diesem Sinne ist die Europäische Politische Zusammenarbeit der Neun auch ein weiterer Mechanismus, mit dem versucht wird, die europäische Einigung mit den Atlantischen Beziehungen kompatibel zu halten. Bislang betrachteten die Neun die EPZ eher

<sup>11)</sup> Die Unterschiede der Aufgabenstellung für die EPZ im Mittelmeer werden besonders evident, wenn die zukünftigen außenpolitischen Herausforderungen dieses Raumes verglichen werden mit den bisherigen Problemlagen in: R. Rummel, W. Wessels, Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O.

als ein Mittel, ihre eigene Identität neben den USA zu finden denn als Instrument zur außenpolitischen Verständigung mit Washington <sup>12)</sup>. Vor diesem Hintergrund schlug Tindemans in seinem Bericht zur Europäischen Union vor, ein Mitglied des Europäischen Rates mit der Wahrnehmung eines besonderen Euro-amerikanischen Dialoges zu betrauen. Inzwischen beginnen sich aber die Interessenschwerpunkte auf beiden Seiten des Atlantiks zu verlagern. Die inneratlantischen Auseinandersetzungen (EPZ versus US-Diplomatie) haben — zumindest vorübergehend — an Bedeutung verloren. In den Vordergrund könnten daher die Erarbeitung und Vertretung konzertierter Positionen außerhalb der atlantischen Szene treten. In Zypern, dem südlichen Afrika und dem Nahen Osten ist dies in unterschiedlichem Grad der Fall gewesen. Es besteht der Eindruck, daß die USA sich heute bereitwilliger bei internationalen Konflikten von den Europäern flankieren lassen. Auch sieht es so aus, als ob von der Carter-Administration diese „junior partnership“ bei weltweiten Stabilisierungsfragen verstärkt gesucht würde. Weniger die Struktur der Partnerschaft steht dabei im Vordergrund als das Bewußtsein einer westlicherseits zu tragenden Verantwortung <sup>13)</sup>.

Washington sucht offenbar starke Partner für weltweites stabilitätspolitisches „burden sharing“ — entweder die Neun, einzelne oder eine Gruppe von ihnen. Deshalb dürfte es für den europäischen Einfluß auf die USA nicht mehr vorrangig sein, unter allen Umständen ein innereuropäisches Eine-Stimme-Resultat mit Hilfe des EPZ-Modus zu erzielen. Die Funktion der Europäischen Politischen Zusammenarbeit der Neun kann in diesen Fällen eine andere sein. Sie wird nicht überflüssig, sondern spielt eine indirektere Rolle, indem sie dazu dient, die ‚atlantisch gestützten‘ Aktivitäten einiger westeuropäischer Staaten mit dem Rest der europäischen Partnerstaaten zu harmonisieren. Auf ökonomischem Feld können inzwischen die Gipfeltreffen à la Rambouillet dafür ein Modell sein. Bisher haben nichtökonomische Fragen bei diesen Gipfeln nur eine

<sup>12)</sup> Vgl. zur protektionistischen Funktion der EPZ im Blick auf die Beziehungen zu den USA den Beitrag von Beate Köhler in: R. Rummel, W. Wessels, Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O.

<sup>13)</sup> Zu den Möglichkeiten und Grenzen dieses „westlichen Bewußtseins“ vgl. Reinhardt Rummel: Neue Entwicklungen in der atlantischen Partnerschaft. In: Liberal, Vol. 19, No. 11 (Nov. 1977), S. 828—840.

marginale — jedenfalls keine offizielle — Rolle gespielt. Unter der wachsenden Verknüpfung ökonomischer mit sicherheitspolitischen und diplomatischen Fragen könnte sich hier in Zukunft einiges ändern. Die Mitglieder der EPZ werden wohl aufgrund ihrer außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Abhängigkeiten ein zunehmendes Interesse an breit angelegten Kontakten mit allen Staaten westlicher Prägung entwickeln. Dies ginge weit über einen Dialog mit den USA hinaus und schlosse ausdrücklich auch Konsultationsverhältnisse zwischen der EPZ und Kanada, Japan, Australien, Norwegen, der Türkei u. a. ein<sup>14)</sup>. Für diesen multiplen Dialog mit westlichen Staaten könnten die Teilnehmer der EPZ auf neue Gestaltungsformen angewiesen sein.

### Künftige Funktionen der EPZ

Die künftigen Problemlagen im Einzugsbereich der EPZ werden durch drei Eigenschaften gekennzeichnet: Einmal müssen die Neun mit Folgewirkungen aus bisherigen gemeinsamen Erklärungen und Demarchen rechnen (z. B. im südlichen Afrika), zum zweiten wird die inhaltliche Verknüpfung der bisher punktuellen Aktivitäten der Neun immer häufiger (z. B. Verbindungen zwischen der KSZE und dem Euro-arabischen Dialog; Überlagerungen von Nord-Süd- und Ost-West-Konflikt in den VN), zum dritten scheint die Vermischung von ökonomischen, sicherheitspolitischen und diplomatischen Aspekten zur typischen Problemform der Zukunft zu werden (z. B. der internationale Krisenraum Mittelmeer). Unter diesen Bedingungen wird es nicht hinreichend sein, im Stil des „business as usual“ fortzufahren. Vielmehr wäre eine Reihe von Funktionsverlagerungen zu erwägen, die das bisherige EPZ-System nicht überfordern muß, es der wahrscheinlichen Intensivierung der Aufgabenstellungen aber eher gerecht werden läßt.

In erster Linie wäre zu überlegen, ob sich nicht der bisherige Schwerpunkt der EPZ von den informativ-analytischen Funktionen zu den analytisch-operativen hin verschieben sollte. Dafür gibt es gute Gründe. Die Entwicklung des außenpolitischen Informationspools der Neun gerät nämlich allmählich in den Bereich des abnehmenden Grenznutzens,

wo weitergehende Informationsansammlung mehr Organisationslast als merklichen Zuegewinn bringt. Allenfalls ist dort noch eine Lücke, wo es um die Unterrichtung des Neuner-Kreises über individuelle Kontakte mit Drittstaaten geht. Ansonsten könnte es in Zukunft eher darauf ankommen, Informationen vor dem Weiterleiten im Neuner-Kreis europapolitisch aufzubereiten, als sie lediglich unbearbeitet kursieren zu lassen.

Diese Aufgabe könnte die kleineren Partnerländer in Personalprobleme bringen, während den größeren EPZ-Mitgliedern (insbesondere im Fall der Präsidentschaft) ein zusätzlicher Verzicht auf nationale Interessenvertretung abverlangt würde. Erfahrungsgemäß sind damit ernstliche Hindernisse angesprochen.

Nicht einfacher stellt sich die Situation hinsichtlich der konsultativen Aufgaben der EPZ dar. Wichtiger als die automatische Verständigung (Koordinationsreflex) unter den Partnerstaaten könnten in Zukunft die Inhalte dieser Konsultationen werden. Konsultation in wichtigen außenpolitischen Fragen setzt — anders als die bloße Unterrichtung — größere Dispositionsbereitschaft voraus. Darin liegt ebenso eine Hauptschwierigkeit wie eine Chance der Neuner-Kooperation. Die besseren Ergebnisse wurden hier bisher ohne Zweifel auf bilateraler Ebene (z. B. deutsch-französische Konsultationen bis hin zum „Grünen Telefon“ zwischen Schmidt und Giscard d'Estaing) erzielt. Mit der bevorstehenden zweiten Erweiterungsrunde der Gemeinschaft wird sich ein besseres Konsultationsverhältnis auf der Ebene des EPZ-Kreises nur schwerlich einstellen. Eher ist ein verstärkter Trend zum Bilateralismus zu erwarten. Das muß an sich nicht negativ sein, wenn die geeignete Rückbeziehung zur multilateralen Ebene bewahrt bleibt. Die EPZ könnte geradezu als Sammelstelle all dieser Bilateralismen verstanden werden.

Neben der Frage nach der Konsultation unter den EPZ-Mitgliedern stellt sich die des künftigen Kontaktes zu Staaten und Organisationen außerhalb der EPZ-Gruppe. Auch hier könnte sich erweisen, daß mit bloßer Information immer weniger auszurichten ist. Je mehr sich die Spezialisierung der EPZ auf die „klassische“ Diplomatie verfestigt, desto mehr ist sie darauf angewiesen, — bei wachsender Problemkomplexität — mit anderen spezialisierten Einheiten (EG, OECD, NATO) und wichtigen Staaten (USA, Kanada, u. a.) zusammenzuarbeiten. Wie diese sachliche und politi-

<sup>14)</sup> Charles Pentland: Linkage Politics: Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations. In: International Journal, Vol. 32, No. 2 (Frühjahr 1977), S. 207—232.

sche Konsultation zu organisieren wäre, davon wird weiter unten noch ausführlich die Rede sein. An dieser Stelle geht es lediglich um den Hinweis, daß aus den Konsultationsnotwendigkeiten gegenüber Dritten eine Verschiebung von der bisher hauptsächlich informativen Funktion der EPZ hin zur vermehrt konsultativen Aufgabe in Erwägung zu ziehen wäre.

In welchem Ausmaß es dazu kommt, ist heute nicht absehbar. Einerseits wäre es — wie oben ausgeführt — zur Bewältigung künftiger außenpolitischer Problemstellungen für Westeuropa unerläßlich, eine aktivere Rolle im Management der internationalen Politik zu übernehmen, andererseits bestehen die Beschränkungen des eigenen Vermögens fort (wofür der begrenzte Wirkungsauftrag der EPZ nur allzu symptomatisch ist), so daß die Voraussetzungen für einen wirklichen Funktionswandel noch kaum in Sicht sind.

Dennoch geht man wohl nicht zu weit, es — bei kontinuierlicher Entwicklung der EPZ — für überlegenswert zu halten, daß von den Funktionen, die das Kooperationssystem im Innenverhältnis der Neun erfüllen kann, die analytische gegenüber der konsultativen und informativen Funktion in den Vordergrund zu rücken wäre. Damit würde dem künftigen außenpolitischen Problemhaushalt Europas zweifellos am ehesten entsprochen, denn das gemeinsame Erarbeiten von Positionen und die laufende Verständigung über „europäische“ Bewertungsmaßstäbe werden in jedem Fall zunehmend für eine effiziente Vorgehensweise zu neun Voraussetzungen sein. Auf diesem Wege ließe sich wohl auch der Fundus an gemeinsamen Sichtweisen, die „communauté de vue“, am ehesten erweitern und vertiefen. Gleichzeitig könnte sich die Basis und die Gewohnheit der Verständigung untereinander so weit entwickeln, daß zumindest die interne Abstützungsfunktion der EPZ in Krisen und sonstigen kritischen politischen Situationen besser in Anspruch genommen werden kann.

Analyse schloß in der EPZ bisher nur in seltenen Fällen Schlußfolgerungen hinsichtlich des künftigen Vorgehens (der anzustrebenden Ziele und der einzusetzenden Mittel) ein. Wo es versucht wurde, war der Dissens unter den Neun besonders vielfältig und häufig. Der qualitative Schritt von der gemeinsamen Einschätzung einer Situation zur konkreten Handlung wurde aus den angeführten Grün-

den vergleichsweise selten getan. Es ist aber wahrscheinlich, daß die Selbstbehauptung Westeuropas sich in der Zukunft immer weniger aus der Defensive heraus sichern lassen wird. Die Gefahr, daß die Neun durch eine solche Politik nur noch weiter in die Defensive gedrängt werden (Beispiel Afrika), ist nicht zu unterschätzen. In den Ost-West- wie in den Nord-Süd-Auseinandersetzungen könnten die Neun daher versucht und gehalten sein, vermehrt initiativ zu werden, um ihre Positionen einigermaßen verteidigen zu können. Zu diesem Zweck könnten die bisherigen Erfahrungen der EPZ-Konferenzdiplomatie (KSZE, VN, EAD) vermehrt genutzt werden. Die Verhandlungsstärke der Neun könnte dabei durch ein „policy mix“ aus nationalem und europäischem Vorgehen verbessert werden, wie es in der Generalversammlung der VN schon ansatzweise praktiziert wird. Wo sich eine realistische Chance bietet, könnten die Neun auch zunehmend „vermittelnde“ Positionen einnehmen, wie dies annäherungsweise in der Menschenrechtsfrage auf der KSZE II geschehen ist, wo in der Auseinandersetzung mit der UdSSR die Neun eine gemäßigte Haltung eingenommen haben als die USA.

Selbstverständlich erzeugt der Aufbau und die Durchsetzung einer anerkannten, eigenen westeuropäischen Position im weltweiten Kontext Kompatibilitäts- und Anpassungsprobleme größeren Stils. Das trifft in besonderem Maße auch für die innenpolitische Tragfähigkeit einer solchen Politik zu. Möglicherweise wird eine stärkere Exponierung westeuropäischer Außenpolitik von den politisch relevanten Gruppen innerhalb der EPZ-Mitgliedstaaten nicht mehr so indifferent aufgenommen wie die bisherigen, eher zurückhaltenden Aktivitäten der Neuner-Diplomatie.

Diese Bedenken könnten auch eine Rolle spielen, wenn die Neun das EPZ-System zu ihrem hauptsächlichlichen Instrument für internationales Krisenmanagement bei sicherheitspolitischen Fragen entwickeln würden. Bisher kann man sich Westeuropa nur schwer in der Rolle eines „Weltpolizisten“ vorstellen, obwohl sich die Neun in einer beschränkten Anzahl von Fällen und mit begrenztem Einsatz und Erfolg in der Vergangenheit an der Beilegung von lokalen Konflikten mit beteiligt haben: Zypern, Horn von Afrika, Rhodesien, Namibia, Zaire, u. a. Diese Tendenz deutet an, daß die Neun (bzw die Z ö künftig

stärker in Krisenfälle involviert sein könnten, als dies bisher gewünscht war. Hierfür lassen sich einerseits zweifellos noch Reserven im EPZ-System ausmachen, etwa durch die Fähigkeit zum Direktverbund der Neun am Krisenort und in den jeweils betroffenen Hauptstädten; andererseits werden die Neun dann auch die Bereitschaft aufbringen müssen, substantielle Vermittler- und Garantiefunktionen zu übernehmen. Aber es ist fraglich, ob die Westeuropäer — falls sie bereit

sein sollten — dafür wirklich die materielle und politische Substanz aufbringen können. Bei der Krisenhilfe z. B. für Portugal haben die Neun zwar einen Beweis erbracht, daß sie all ihre verfügbaren Instrumente (von der EG-Finanzhilfe über Kontakte auf „interparty level“ bis zur Aktivierung der „special relationships“ und diplomatischen Demarchen) zum Einsatz bringen können. Aber dieses Beispiel dürfte wohl kaum zu verallgemeinern sein<sup>15)</sup>.

## II. Möglichkeiten zur Anpassung der EPZ-Struktur

### Zur inneren Fortentwicklung der EPZ-Struktur

Der EPZ-Apparat hat bisher ein relativ hohes Maß an Anpassungsfähigkeit bewiesen. Die KSZE-Verhandlungsrunden demonstrierten die schrittweise Verbesserung des kooperativen Rahmens der Neun anschaulich. Anpassung bis an die Systemgrenzen läßt sich dagegen am Euro-arabischen Dialog verfolgen. Aus diesen und weiteren Erfahrungen mit den nun schon langjährigen EPZ-Aktivitäten können eine Reihe von Erkenntnissen gewonnen werden, mit denen die Fortentwicklung des EPZ-Systems zu betreiben wäre. Das Befassen mit der eigenen Organisation ist den Mitwirkenden in der EPZ nicht fremd, wie allein schon die Abfassung des Luxemburger und des Kopenhagener Berichts beweist. Ein dritter solcher Bericht ist bisher nicht angekündigt. Ob er ein Mittel zur Vorbereitung der Neun auf einige der neuen Funktionen und der verlagerten Aufgabenschwerpunkte in der Zukunft wäre, bleibt eine zu diskutierende Frage: Die beiden ersten Berichte jedenfalls hatten eher den Charakter einer schriftlichen Fixierung bereits geübter Verfahrensweisen. Hier wäre also nicht nur eine Veränderung im Berichtsstil erforderlich. Vielmehr wären einige Schwachstellen im EPZ-System ganz deutlich beim Namen zu nennen. Dazu könnte z. B. gehören, daß die Nachteile anhängig gemacht werden, die sich aus der Tatsache ergeben,

daß die EPZ keine feste Tagungsstätte, kein festes eigenes Sekretariat und eben keinen „Sitz“ hat, sondern einem ständigen halbjährigen Wechsel unterworfen ist.

Es gibt gewichtige, politische Gründe, bisherige Eigenheiten des EPZ-Systems — im Prinzip — zu bewahren, aber um der Effizienzsteigerung willen sollten doch einige graduelle Veränderungen erwogen werden.

Würde beispielsweise ein erheblicher Teil der Treffen von EPZ-Gremien statt in den Hauptstädten in Brüssel abgehalten, so würden damit nicht nur die Prozeduren der Zusammenarbeit stabilisiert, sondern auch die wachsenden Strapazen und der umfangreiche Organisationsaufwand hinsichtlich Reise, Kommunikation und Koordinierung geringer.

Um dies zu erreichen, könnte beispielsweise erwogen werden, eine technische Clearing-Stelle in Brüssel zu installieren, die den Neun und insbesondere der jeweiligen Präsidentschaft helfen könnte, auch unter kommenden Mehrbelastungen die EPZ-Maschinerie intakt zu halten. Ohne Zweifel leidet die Administration der Präsidentschaft schon jetzt unter Überlastung. Dies gilt sowohl für kleine wie für große Vorsitzländer, wie das jüngste Beispiel Großbritanniens gezeigt hat. Überwiegend technische Managementfunktionen der Präsidentschaft (Organisation von hunderten von Neunertreffen, Austausch und Registratur tausender von Telexen, Sprachen- und Übersetzungsdienste, Archivierung) könnten zu einem Großteil in Brüssel lokalisiert sein, wo bereits alle Arten technischer Infrastruktur für die EG aufgebaut sind.

Mit diesem Vorschlag soll keine Hintertür für die Etablierung eines unabhängigen Politischen Sekretariats der EPZ geöffnet werden, da da-

<sup>15)</sup> Da sich die Gemeinschaft mit der Süderweiterung in den „Krisenraum“ Mittelmeer hineinentwickeln wird, wäre es indessen bereits ein Positivum, wenn zumindest ein umfassendes Management der hier auftretenden Krisen gewährleistet wäre. Vgl. Lothar Rühl: Europas Sicherheitsprobleme im Mittelmeerraum. In: Europa-Archiv, Vol. 33, No. 2 (Jan. 1978), S. 33—42.

durch der Parallelismus von EG und EPZ unnötig verstärkt und außerdem ein politischer Tabu-Bereich berührt würde. Denkbar wäre vielmehr eine pragmatische Lösung: Der EPZ-Stab des jeweiligen Präsidentschaftslandes könnte den permanenten EPZ-Dienst verwalten, der beim Generalsekretariat des Rates eingemietet wäre. So wie im Generalsekretariat der EG-Kommission wäre dann auch dort ein EPZ-Dienst, u. a. eine wichtige Voraussetzung für engere Kommunikation zwischen Rat, Kommission und EPZ —, geschaffen. Das Wesentliche aber ist, daß der Brüsseler EPZ-Dienst als technische Einheit errichtet würde, die unter (wechselnder) nationaler Hoheit bliebe und eine Clearing-Stelle zur Entlastung der Präsidentschaft wäre. Der Zweck liegt letzten Endes darin, der Präsidentschaft zu ermöglichen, sich auf die politischen Aufgaben des temporären Amtes zu konzentrieren, d. h. das interne politische Management unter den Neun zu betreiben, sowie die repräsentativen und operativen Aufgaben nach draußen wahrzunehmen.

Die wachsende Bedeutung des Präsidentschaftslandes als Sprecher der Neun rechtfertigt es, dort die Entlastungsreformen anzusetzen. Insofern könnte auch die halbjährliche Rotation der Präsidentschaft zur Revision anstehen, denn sie entspricht in keiner Weise den tatsächlichen Arbeitsbedingungen im Feld der internationalen Beziehungen. Denkbar wäre ein systematischeres Überlappen der amtierenden mit der vorherigen und nachfolgenden Präsidentschaft<sup>16)</sup>. Der vorgeschlagene technische EPZ-Dienst in Brüssel könnte zusätzlich den häufigen Vorsitzwechsel weiter glätten, könnte erlauben, die technische Arbeitsplanung langfristiger anzulegen, sowie die informativen und organisatorischen Hilfeleistungen für den Übergang von einer zur anderen Präsidentschaft zu erbringen. Schließlich könnte auf diesem Wege auch eine verbesserte Koordinierung von EG- und EPZ-Aktivität erreicht werden.

So wertvoll das Präsidentschaftssystem zur Überbrückung einiger struktureller Defizite der EPZ ist, so begrenzt sind andererseits doch seine Möglichkeiten. Die angeführten

<sup>16)</sup> Die Kontinuität der Präsidentschaft ließe sich auch durch einen obligatorischen „Amtsbericht“ verbessern, in dem Tätigkeiten der EPZ während der abgelaufenen Präsidentschaft zu verzeichnen wären — mit dem aber auch eine Zusammenschau der abgestimmten Positionen an die übrigen acht und insbesondere an das nächste Präsidentschaftsland weitergereicht werden könnte.

Unterstützungen (technischer EPZ-Dienst, Überlappung) entlasten es lediglich im organisatorisch-technischen Bereich. Hilfestellung wäre aber auch auf operativ-politischem Gebiet von Nöten. Mangels einer Kommission (wie im EG-System) sieht sich im EPZ-System die Präsidentschaft in die Rolle des „Initiativorgans“ gedrängt. Der Vorschlag für die Aufnahme neuer Konsultationsgebiete und der Entwurf von Lösungskonzepten für anstehende Probleme werden mehr und mehr von der Präsidentschaft als „Amt“ erwartet. Das jeweilige Präsidentschaftsland handelt aber wegen der gleichzeitigen Wahrnehmung nationaler und europäischer Funktionen mit „zwei Seelen in einer Brust“<sup>17)</sup>.

Doch nicht nur aus diesem Grund ist die Initiativfunktion im EPZ-System ungenügend besetzt. Will man aus der Überbetonung der defensiven Ausrichtung der Neuner-Zusammenarbeit („reaktive“ Natur; fehlende Operationsorientierung; Hang zu status-quo-Politik) herauskommen, müssen die Aufgabenverteilungen in dieser Hinsicht klarer strukturiert werden.

Dabei sollte jedenfalls die neunfache konzeptuelle Initiativkraft möglichst voll zur Geltung kommen und nicht durch die Funktion der Präsidentschaft abgeschaltet werden. Diesem Ziel wäre am ehesten gedient, wenn die Neun sich entschließen könnten, in das System der verschiedenen EPZ-Gremien eine eigene „Initiativgruppe“ aufzunehmen, die sich aus engen Mitarbeitern der neun Außenminister zusammensetzen könnte. Initiativgruppe und Politisches Komitee würden sich in einer gewissen Dialektik gleichzeitig gegenüberstehen und ergänzen (annähernd vergleichbar mit Politischer Abteilung und Planungsstab im Auswärtigen Amt). Die Initiativgruppe wäre keine weitere Arbeitsgruppe im technischen Sinne, sondern hätte in der EPZ-Arbeit eine Motorfunktion zu erfüllen, und zwar mit konkreter operativer Orientierung. Die Gruppe wäre also eher vergleichbar mit einer „task force“ als mit einem Planungsstab. Sie hätte weniger „Futurologie“ zu betreiben als vielmehr den Hauptakzent auf die inhaltliche Breite ihrer Vorschläge zu anhängigen Problemen zu legen.

<sup>17)</sup> Die Entwicklungsbedürftigkeit des Präsidentschafts-Systems ist die Schlußfolgerung einer Untersuchung dieses Amtes unter Einschluß der Erfahrung mit Großbritannien als Präsidentschaftsland: Geoffrey Edwards/Helen Wallace: The Council of Ministers of the European Community and the President-in-Office. A Federal Trust Paper, London 1977.

Im Gegensatz zum technischen EPZ-Dienst in Brüssel würde sich die Initiativgruppe zwar nicht in Permanenz treffen, aber doch in höherer Frequenz als die vierwöchigen Sitzungen der Politischen Direktoren. Die „Nähe“ der Initiativgruppenmitglieder zu ihren Außenministern würde das politische Selbstverständnis der Gruppe unterstreichen. Dennoch wäre damit natürlich nicht sichergestellt, daß sich das Schwergewicht der EPZ-Arbeit hinreichend von der Analyse zur Operation verlagert, um den zukünftigen qualitativen Aufgabenentwicklungen zu entsprechen. Aber es ließe sich zumindest ein vorhandener Wille zur Innovation demonstrieren, zumal dieser sich unmittelbar von der politischen Entscheidungsebene ableiten würde.

### Arbeitsteilung zwischen EG und EPZ

Ausgehend von den rechtlichen Kompetenzen und den politischen Verpflichtungen sowie den jeweiligen „Stärken“ bei EG und EPZ läßt sich für sie ein hypothetisches Muster der Arbeitsteilung und des Zusammenspiels entwerfen:

— Fragen der neuen Weltwirtschaftsordnung, des internationalen Handels und der Entwicklung entsprechen weitgehend dem Kompetenzbereich der Gemeinschaft. Innerhalb dieses etablierten Rahmens sollten jene Fragen voll verantwortlich wahrgenommen werden, und zwar bei großzügiger Auslegung des Vertragsspielraums. Die Gemeinschaft ist für diesen Aufgabenkreis relativ gut ausgestattet, sie hat erfahrene Verhandlungsteams und eigene Vertretungen an den wichtigsten Orten der internationalen wirtschaftspolitischen Diskussion (Genf, Paris, New York, Tokio, Ottawa, Carracas).

— Die tägliche Vertretung der Neun in den bilateralen und multilateralen Beziehungen zu Drittstaaten bei nichtwirtschaftlichen Konferenzen und internationalen Organisationen wäre weiterhin die Domäne des EPZ-Kreises. Die Erfahrung zeigt, daß die Politische Zusammenarbeit das momentan beste gemeinsame Instrument ist, um die traditionellen nationalen Haltungen an neue, kompatible Interessen der Neun anzupassen und gemeinsame europäische Positionen in den internationalen Beziehungen zu vertreten. Dazu ist der neunfache heimische und weltweite diplomatische Apparat eine unentbehrliche Voraussetzung, den die Regierungen nicht aus der Hand geben werden, solange sie selbst gemeinsame Handlungen letztlich einzeln verantworten müssen.

— Die Fragen der militärischen Sicherheit bleiben auch in Zukunft in der Atlantischen Allianz am besten aufgehoben. Abgesehen von einigen rüstungs- und militärtechnischen Einzelaspekten (EUROGROUP, Europäische Programmgruppe) bilden die Westeuropäer keinen eigenständigen politischen Block im Bündnis. Die Fragen ökonomischer und politischer Sicherheit müssen dagegen als „Grauzonen“ gesehen werden, bei denen eine europäisch-amerikanische Abstimmung die Regel sein sollte. Allerdings ist hier fallweise zu entscheiden, wie weit die Abstimmung gehen soll und in welcher Form die Europäer dabei verfahren (EG, EPZ, bilateral, kombiniert).

Eine solche Kompetenzzuordnung an spezialisierte Einheiten macht nur Sinn, wenn sie ergänzt wird durch die gleichzeitige Regelung ihres Zusammenwirkens. Für die Koordinierung von EG-Außenpolitik und Politischer Zusammenarbeit der Neun bestehen bisher mehr Usancen als durchdachte Regeln. In der Zukunft käme es darauf an, sich auf beiden Seiten arbeitsteilig zu begreifen. Beide Systeme müßten sich — ohne sich zu vermischen — stärker zueinander öffnen, um hinreichende Kommunikation in beiden Richtungen zu ermöglichen, sowie abgestimmte Analysen und koordinierte operative Funktionen übernehmen zu können.

Eigentlich gibt es für diese Fragen inzwischen eine Vielzahl von Präzedenzfällen und pragmatischen Lösungen, bezogen auf die komplizierten Organisations- und Koordinierungsprobleme, so daß hier keine allzu großen Innovationen mehr erforderlich sind. Die EG-Kommission verfügt durch ihre doppelte Teilnahme sowohl an den Arbeiten der EG-, als auch der EPZ-Gremien über die beste Ausgangsposition zur Vermittlung zwischen beiden Willensbildungs- und Handlungssystemen. In der Perspektive des Aneinanderrückens und der zunehmenden Überschneidung von EG- und EPZ-Tätigkeit wird hier eine unersetzliche Funktion übernommen. Die Kommission kann diese „Nebentätigkeit“ jedoch nicht beliebig ausdehnen. Sie bleibt letztlich an ihren Wirkungskreis innerhalb der Gemeinschaftsorgane gebunden<sup>18)</sup>. Ein ent-

<sup>18)</sup> Umgekehrt besteht auch für das Politische Komitee — schon aus fachlichen Gründen — kaum Möglichkeit, in EG-Angelegenheiten allzuweit vordringen zu können. Vgl. dazu das von Nick van Praag beschriebene Beispiel im Rahmen des Zypernkonflikts in: R. Rummel, W. Wessels, Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O.

krampfes und konstruktives arbeitsteiliges Verhältnis zwischen EG und EPZ läßt sich auf europäischer Ebene wohl nur bis zu einem gewissen Grad realisieren, wenn nicht in den Hauptstädten die Rivalitäten der beiden Entscheidungsstrukturen eingeschränkt werden, d. h. die politischen Abteilungen und die EG-befassten Stellen der Ministerien enger kooperieren. Die gegenseitige Beteiligung an den getrennt verlaufenden Informations-, Willensbildungs- und Entscheidungsgängen müßten eher extensiv gehandhabt werden. Erfahrungsgemäß werden sich dagegen Neustrukturierungen der neun Außenämter auf ein gleiches Muster hin (z. B. auf das britische Modell der Integrierung von EG und EPZ in einer Abteilung des Foreign Office), nicht so bald durchführen lassen. Dennoch wird man daran auf längere Sicht nicht vorbeikommen<sup>19)</sup>.

Die koordinierte Arbeitsteilung auf administrativem Niveau in den Hauptstädten wie in Brüssel zielt auf ein umfassenderes „briefing“ der politischen Ebene ab. Die Außenminister, wie die Staats- und Regierungschefs, sind zwar frei, Gemeinschaftsfragen und EPZ-Materien als einen Tagesordnungspunkt zu diskutieren, aber es fehlt ihnen bisher an dementsprechend breit angelegten Vorbereitungs-dossiers für ihre Besprechungen. Die Leitidee für das Verfahren bei komplexen außenpolitischen Fragen wäre demnach die Verbindung zentraler Entscheidung mit dezentraler Vorbereitung und Implementierung. Die Kooperation von EG und EPZ zum Zwecke praktischer Umsetzung von Entschlüssen ist im Vergleich zu ihrer Vorbereitung wenig entwickelt. Ein Fortschritt in dieser Hinsicht sind die jüngsten Fälle von „joint representation“, d. h. Kommissions- und Präsidentschaftsvertreter treten im Drittland gemeinsam auf.

### III. Europäische Außenpolitik — ein offener Entwicklungsprozeß

#### Entwicklungsvarianten

Mit der bisherigen Entwicklung der EPZ ist ein Weg eingeschlagen worden, der es vorläufig offen läßt, zu welcher außenpolitischen

<sup>19)</sup> Vgl. in diesem Kontext die Einschätzungen und Anregungen im Beitrag Wallace in: R. Rumel, W. Wessels, Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O.

#### Mut zur politischen Öffentlichkeit

Ohne Zweifel hat sich die EPZ bisher weitgehend „im Verborgenen“ abgespielt. Daran haben auch die gelegentlichen öffentlichen Erklärungen und Auftritte des Neuner-Kreises gegenüber Drittstaaten nichts grundsätzliches verändert. Das gleiche gilt für die spärlichen Debatten über EPZ-Themen in den nationalen Parlamenten sowie die immerhin etwas ausgedehntere Beschäftigung des Europäischen Parlaments mit den Aktivitäten der EPZ. Insbesondere blieb der umfangreiche Fundus an europäischen Übereinstimmungen, die „communauté de vue“, bisher außerhalb breiterer Diskussion durch die politische Öffentlichkeit der Neun<sup>20)</sup>. Der über die Jahre diskret angesammelte Grundkonsens beruht mithin in erster Linie auf der Verständigung in einer Gruppe von europäischen Diplomaten. Die EPZ scheint inzwischen aber an einem Punkt ihrer Entwicklung angelangt, wo die Fortsetzung dieser Praktik ernstlich in Frage gestellt werden muß.

Gewiß wäre es verfehlt, die Tätigkeit der EPZ bei all ihren Einzelaktionen (bis hin zu aktuellen Schritten im außenpolitischen Krisenmanagement) in die Öffentlichkeit zu ziehen, eine kontinuierliche öffentliche Auseinandersetzung über europäische Grundoptionen ist damit jedoch nicht ausgeschlossen. Die EPZ nimmt (in Verbindung mit der EG und in der Zusammenarbeit mit der US-Diplomatie) inzwischen einen Stellenwert in der internationalen Politik ein, der es rechtfertigen würde, die europäischen Gemeinsamkeiten auf eine breitere öffentliche Basis zu stützen. Es geht hier einerseits um Vorstellungen hinsichtlich der Demokratisierung europäischer Außenpolitik und im Blick auf integrationspolitische Wünsche, andererseits um die langfristige Wirksamkeit eines außenpolitischen Instruments der Neun.

Form Westeuropa finden wird. Bis auf weiteres wird neben den Bemühungen im Rahmen der EG die EPZ der wichtigste Versuch der Neun bleiben, europäische Einigung auf dem Sektor der Außenbeziehungen voranzubringen. Aus diesen beiden Strukturen, EG und EPZ, setzt sich heute und in überschaubarer

<sup>20)</sup> Vgl. dazu die Bemerkungen im Beitrag Wessels in diesem Band.

Zukunft europäische Außenpolitik zusammen. Damit ist jedoch über die künftige Gestalt und die Wirkung des außenpolitischen Akteurs Westeuropa noch wenig ausgesagt. Es lassen sich auch keine präzisen Angaben machen<sup>21</sup>). Allenfalls kann man potentielle Entwicklungsrichtungen aus dem gegenwärtigen Stand heraus projizieren.

In einer ersten Entwicklungsvariante ist es denkbar, daß sich der bisherige Entwicklungstrend fortsetzt. Dann wird in mittelfristiger Zeitspanne zu erwarten sein, daß — wie am Anfang dieses Beitrags beschrieben — von der EPZ immer weitere Aufgaben übernommen und ihre Verfahren immer weiter ausgedehnt werden. Diese quantitative Ausdehnung könnte geschehen, ohne daß eine neue qualitative Stufe hinsichtlich integrativer oder sachbezogener außenpolitischer Ziele erreicht wird. Die Mitgliedstaaten würden mit der EPZ ebenso verfahren wie im Rahmen der Gemeinschaft: Erweiterung statt Vertiefung, Themenausweitung statt Intensivierung der Problemlösungen. Wenn aber die quantitativen Ambitionen nicht von einer entsprechenden Befähigung, Probleme zu lösen, begleitet werden, wird auch der Wert der EPZ für die Gestaltung europäischer Außen- und Integrationspolitik nicht steigen können. Der Prozeß geht über eine Konsolidierung des Bestehenden nicht hinaus; intraorganisatorisch führt er möglicherweise sogar zwischen den Mitgliedern zu Spannungen. (Vgl. Kap. I.)

Der pragmatische Einsatz der EPZ würde gewiß ihren instrumentellen Charakter weiter verstärken. Eine institutionelle Verfestigung der Kooperationsprozeduren wäre nicht zu erwarten. Die Entwicklung zum eigenständigen Organ oder die Einverleibung in die Organstruktur der EG wären als dysfunktional abzulehnen, denn die EPZ „lebt“ von ihrer Zwanglosigkeit und Unverbindlichkeit. Die duale Struktur europäischer Außenpolitik bliebe erhalten.

Die EPZ würde zwar kein bedeutendes Integrationsvehikel, ihre faktische „integrative“ Wirksamkeit wäre aber nicht zu leugnen. Bisher schon hat die EPZ vermocht, europäische

Gemeinsamkeiten festzustellen und sie nach außen vernehmbar zu machen. Von außen wird weiterer Druck auf die Neun ausgehen, ihre europäische Identität zu demonstrieren. Aber dieser Druck wird — wie bisher — ambivalente Wirkungen auf die europäische Gemeinsamkeit haben. Solange der Apparat weder mit den relevanten innergemeinschaftlichen Kräften verbunden wird, noch er die erforderlichen Aktionsmittel an die Hand bekommt, wird sich auch an der in der Tendenz reaktiven EPZ-Politik nichts ändern. Die Addition von EG-Außenpolitik und EPZ würde allenfalls verhindern, daß sich die Neun in den internationalen Beziehungen allzusehr an die Optionen der Supermächte anpassen müßten<sup>22</sup>).

Statt des extrapolierten Iststandes der EPZ ist ferner eine zweite Entwicklungsrichtung vorstellbar. Diese Variante läuft auf einen Abbau integrationspolitischer Dynamik hinaus. Im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsinteresse und nationalem Interesse würde sich eine Mehrzahl der Regierungen für einen Stillstand in der Integrationsentwicklung engagieren. Praktisch würde das so aussehen, daß politisch-psychologisches Taktieren unter den Neun, das Streben nach nationaler Profilierung und die Verfolgung von politischen und wirtschaftlichen Sonderinteressen in jedem Fall gewichtiger wären als das europäische Engagement. (Siehe die Reaktion der Neun im Rahmen der Ölkrise 1973/74.) Die EPZ wäre in diesem Entwicklungszusammenhang eher eine Methode zum Kaschieren nationaler Alleingänge als zur kollektiven Durchsetzung nationaler Interessen. Europäische Abstimmung und Konsultation würde weitgehend als lästig empfunden. Versuche, diesem Trend entgegenzuwirken, wie etwa der Appell an die Neuner-Solidarität oder gar die Drohung gegenüber allzu egoistischen Ländern, ihnen auf anderen Gebieten die Loyalität aufzukündigen, hätten keinerlei disziplinierende Wirkung mehr. Ein solcher Niedergang ist vor allem dann nicht auszuschließen, wenn sich die Gemeinschaft hinsichtlich ihrer Aufgaben und Mitglieder zahlenmäßig ausweitet, ohne damit eine „Vertiefung“ zu verbinden, bzw. ohne einen ermutigenden Versuch, die wachsende

<sup>21</sup>) Wie schwer es fällt, diesen Entwicklungsprozeß mit etwas Zuverlässigkeit zu beurteilen, haben Wissenschaftler wiederholt betont. William Wallace: *A Common European Foreign Policy: Mirage or Reality?* In: *New Europe*, Vol. 5, No. 2 (Spring 1977), S. 21—33.

<sup>22</sup>) Vgl. die für diese Entwicklungsvariante charakteristische Einschätzung von Ralf Dahrendorf: *International Power: A European Perspective*. In: *Foreign Affairs*, Okt. 1977, S. 72—88.



politische und soziale Heterogenität unter den Partnerstaaten abzubauen. In diesem Falle würde die sowieso begrenzte Wirkungskraft der EPZ stagnieren bzw. sinken. Die Kooperationstradition unter den Neun würde beeinträchtigt, der außenpolitische „acquis politique“ würde abbröckeln, die „diplomatic community“ der Neun wäre untergraben. Dieser Zustand ließe sich nach außen nicht lange verbergen. Die Neun würden mehr eine bloße Zahl als eine zu beachtende politische Kraft in den internationalen Beziehungen sein.

Eine sinkende Effizienz und ein verminderter Status der EPZ würden gegenüber der Gesamtgemeinschaft nicht ohne Einfluß bleiben. Die EG-Außenwirtschaftsbeziehungen würden ihren diplomatischen Flankenschutz und ihre außenpolitische Einbettung verlieren. Das bisherige Kielwasser außenpolitischer Integrationsdynamik würde fehlen. Eine Mentalität der integrationspolitischen Indifferenz könnte sich sogar in andere Bereiche der Gemeinschaftsbildung ausweiten. Der vorübergehende Musterknabe der europäischen Politik könnte wieder zum Problemkind werden. Der flexible Grundcharakter der EPZ bräuchte zwar eine „Politik des leeren Stuhles“ nicht aufkommen zu lassen, aber ein inhaltlich entleerter und als Handlungsinstrument stumpfer Kooperationsapparat würde schließlich doch die kritische Masse dessen unterschreiten, was eine Aufrechterhaltung nicht wert machte.

In einer dritten Entwicklungsvariante würde die EPZ hingegen in einen dynamischen Entwicklungstrend geraten, der neben der thematischen und prozeduralen Ausweitung auch qualitative Verbesserungen der Struktur beinhalten würde. Bei den Mitgliedstaaten würde die Bereitschaft wachsen, die EPZ als zentrale Institution kollektiver Außenpolitik zu begreifen, die keinen künstlichen, sachfremden Beschränkungen mehr unterliegt. Insbesondere würde die politische Verpflichtung zur außenpolitischen Gemeinsamkeit gestärkt. Abweichungen würden nicht sanktioniert. Die EPZ würde problemgerechter operieren können, nämlich unter Einbezug der verschiedenen Aspekte einer gegebenen außenpolitischen Fragestellung. Dazu wäre ein arbeitsteiliges Verhältnis vor allem zur EG, aber auch zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Gremien eingespielt. Dieses würde nicht nur für die Informationsverarbeitung und die Analyse internationaler Konstellationen gelten, sondern auch im Entscheidungs- und Aktionsprozeß Anwendung finden.

Schließlich wären die Handlungsgesetze und -apparate der EPZ auf eine aktive Mitgestaltung relevanter Fragen der Regional- und Weltpolitik eingestellt. Ein solcher Entwicklungsgang wäre nur denkbar, wenn eine breite politische Basis in der europäischen Öffentlichkeit zur Promovierung gemeinschaftlicher außenpolitischer Interessenwahrnehmung vorhanden wäre, und wenn ferner die politische Infrastruktur genügend ausgebildet wäre, um einen solchen Grundkonsens in der Außenpolitik Westeuropas auch zum Tragen bringen zu können.

Ohne sich im einzelnen daran zu orientieren, würde die europäische Außenpolitik nach dieser Variante dem von Leo Tindemans in seinem Bericht zur Europäischen Union beschriebenen Modell nahekommen. Das heißt, es würde ein einheitliches außenpolitisches Entscheidungszentrum entstehen, mit zwar noch immer dualem, aber koordiniertem Unterbau. Neben der politischen Verpflichtung zu gemeinsamer Außenpolitik in festgelegten Bereichen würde es die Rechtsverpflichtung zur Konsultation auch bei sonstigen nationalen außenpolitischen Entscheidungen geben. Europäische Außenpolitik wäre nicht nur die Bündelung der „zufällig“ vorhandenen außenpolitischen Instrumente<sup>23)</sup>, sondern würde getragen von einer eigenen politisch fundierten organegestützten Identität und einer integrationspolitischen Grundkonzeption, wie sie etwa im Tindemans-Bericht zum Ausdruck kommt. Dem Sektor Außenbeziehungen käme ein zentraler Platz in der Integrationsphase der Europäischen Union zu. Zwar bleiben die europäischen Außenbeziehungen weiterhin eine Funktion des inneren Ausbaus der Gemeinschaft. Umgekehrt würden aber von den Verpflichtungen und Handlungen nach außen ebenso bedeutende Impulse auf die europäischen politischen Vertiefungs- bzw. Integrationsprozesse ausgehen. Die Veränderungen würden schrittweise erfolgen, was allmählich zu einem massiven Überschreiten der bisherigen Konsensgrenzen der Neun führen würde. Die Gemeinschaft erhielte nicht nur in ihren Außenbeziehungen, sondern insgesamt einen merklichen Integrations Schub.

<sup>23)</sup> Das ehemalige, langjährige deutsche Mitglied der EPZ-Korrespondentengruppe, Otto von der Gablentz, verwendete insofern den Ausdruck „gebündelte Außenpolitik“ statt „gemeinsame Außenpolitik“. Otto von der Gablentz: Wege zu einer europäischen Außenpolitik. In: Schneider/Wessels (Hrsg.): Auf dem Weg zur Europäischen Union? Bonn 1977 (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Band 46/47).

Mit diesen drei Varianten sind Entwicklungsmöglichkeiten der EPZ aufgezeigt und Folgerungen für eine europäische Außenpolitik insgesamt sowie deren Bedeutung im allgemeinen Integrationszusammenhang gezogen worden. Es sind Richtungsangaben, die die Offenheit des Prozesses außenpolitischer Gemeinschaftsentwicklung unterstreichen sollen. Die Westeuropäer haben nicht die freie Wahl zwischen den angedeuteten Optionen. Die tatsächliche Entwicklungsrichtung wird vielmehr von Faktoren bestimmt, auf die die Neun nur teilweise Einfluß haben.

### Entwicklungsbedingungen

Die Entwicklungsrichtung der EPZ war in der Vergangenheit von Faktoren beeinflusst, die im wesentlichen aus drei Quellen stammten: der Eigenentwicklung des EPZ-Apparates, den politischen Gegebenheiten innerhalb der Neun und dem für die Neun relevanten internationalen Umfeld. Aus diesen Einflußkomponenten hatte sich eine relativ günstige Konjunktur für den bisherigen Aufbau und den Einsatz dieses neuen außenpolitischen Instruments ergeben<sup>24)</sup>.

Dieser Trend muß sich nicht fortsetzen. In der Entwicklung des EPZ-Apparates gibt es einige Anzeichen, die — wie bereits eingangs dieses Beitrags erwähnt — auf eine organisatorische prozedurale Ausuferung hinweisen. Ohne genügende Straffung könnte sich also ein Kooperationsungetüm mit unüberschaubaren Verzweigungen ergeben. Es wäre nicht ausgeschlossen, daß, bei weiterer Aufgabenausdehnung ohne hinreichende Vertiefung der Problembewältigung, die EPZ lediglich ihren Ruf als Informations- und Analyseinstrument der Neun stärkt. Folgen aber aus dieser Tätigkeit keine substantiellen, operationellen Schritte, so könnte die Glaubwürdigkeit und Nützlichkeit der EPZ dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden. Westeuropa hätte einen weiteren Apparat mit abnehmenden Funktionen. Stärker noch als bei ehemals vielversprechenden Institutionen wie z. B. der WEU würde an die-

sen Gremien vorbei Politik gemacht. Weniger fortgeschritten, aber durchaus merkbar sind solche Effekte bei der NATO und teilweise auch bei den EG-Organen schon seit längerem eingetreten.

Eine solche Entwicklung würde auch um so mehr gefördert, je schwerfälliger außenpolitische Entscheidungen in diesem Gremium zustandekommen. Gerade in dieser Hinsicht steht den Neun aber eine Bewährungsprobe bevor, deren Ausgang völlig offen ist. Die Erweiterung der Gemeinschaft auf zwölf Mitglieder könnte allein schon aufgrund der erhöhten Zahl der Beteiligten am Konsultationsprozeß die Funktionsfähigkeit der EPZ in Frage stellen. Die großen Mitgliedstaaten werden in der erweiterten Runde noch weniger als bisher bereit sein, alle außenpolitischen Karten auf den Tisch der EPZ zu legen. Das Kooperationsystem könnte zum Feld der Auseinandersetzung zwischen „Groß“ und „Klein“ werden, mit der Folge, daß einigen Staaten die Abstimmung ihrer Außenpolitik lästig wird. Ein teilweiser Rückzug einzelner Mitgliedstaaten aus dem Konsultationsverband und eine rangniedrige Beschickung seiner Gremien sind daher ebenso vorstellbar wie der vermehrte Versuch der großen Mitgliedstaaten, unter dem Deckmantel der Effizienz die Meinungsbildung zu dominieren. Zwar besteht seit Anbeginn bei der EPZ wie auch in der EG eine de-facto-Leitgruppe; das Eigengewicht dieser Gruppe der großen Mitgliedsländer wird aber nunmehr wohl noch deutlicher hervortreten. Das Interesse auch der kleinen Partnerländer an der EPZ könnte daher in dem Maß abnehmen, in dem Dominanzen durch einige der Zwölf zunehmen, oder in dem Direktoriumsvorstellungen sogar organisatorisch abgesichert würden.

Eine noch gravierendere Belastung könnte der Geschlossenheit des EPZ-Kreises aus der zunehmenden politischen Heterogenität der Mitgliedsländer erwachsen. Während bisher die EPZ gerade als ein ermutigender Versuch angesehen werden konnte, innereuropäische Divergenzen zu mediatisieren, könnten die Disparitäten bei den ökonomischen, politischen und militärischen Haltungen und Zielen so groß werden, daß sie auch mit flexibler EPZ-Methode nicht mehr überbrückbar erscheinen. Wachsende Unterschiede in der Rohstoffabhängigkeit, in der Einstellung zu protektionistischer Handelspolitik, in der Schlagkraft der nationalen Streitkräfte, in der Perzeption der sicherheitspolitischen Bedrohung, in der innenpolitischen Stabilität und

<sup>24)</sup> Vgl. dazu Allen/Wallace in: R. Rummel, W. Wessels, Europäische Politische Zusammenarbeit, a. a. O. Möglicherweise ist es — um weiterhin zuversichtlich zu bleiben — nicht hinreichend, die geistig-moralischen und wirtschaftlich-technologischen Kräfte dieser Gemeinschaft zu beschwören, wie dies ein (Berufs-)Optimist in Sachen Europa zu tun pflegt. Hans-Dietrich Genscher: Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer europäischen Außenpolitik. In: Europa-Archiv, Vol. 31, No. 13 (1976), S. 427—432.

Toleranz (Beispiel Italien/Bundesrepublik Deutschland) sind einzelne Beispiele für den generell feststellbaren Trend der Heterogenisierung unter den Neun, der durch die Erweiterung auf Zwölf nur noch markanter zu werden verspricht. Von diesem Hintergrund kann die Aufgabenwahrnehmung der EPZ nicht abstrahieren. Die Voraussetzung für europäische Einigung verschlechtert sich zusehends<sup>25)</sup>. Die bestehenden multilateralen Organisationen sind dann möglicherweise nicht mehr in der Lage, die Dynamik der innereuropäischen Disparitäten einzufangen.

Zu den Entwicklungsbedingungen der EPZ gehören weiterhin jene Faktoren, die von außen auf Westeuropa einwirken. Ohne diese Bedin-

---

<sup>25)</sup> Die grundsätzlichen außenpolitischen Optionen tragen weiterhin — und eher vermehrt — ihre nationalen Ausprägungen. Die EPZ ist keineswegs stark genug, um hier etwa Prioritäten massiv zu verschieben. Lothar Ruehl: *Un point de vue ouest-allemand sur la coopération politique en Europe occidentale*. In: *Défense Nationale* (März 1978), S. 65—75. Robert Toulemon: *Europe européenne ou Europe atlantique?* In: *Défense Nationale* (Jan. 1978), sowie derselbe: *Les chemins de l'indépendance*. In: *Défense Nationale* (Febr. 1978), S. 17—30. Geoffrey Goodwin: *The external relations of the European Community — shadow and substance*. In: *British Journal of International Studies*, No. 3 (1977), S. 39—54.

gungen im einzelnen hier beschreiben zu müssen, läßt sich dazu — zumindest als Hypothese — folgende allgemeine Einschätzung geben: Bei einer Reihe externer Einflußgrößen und Herausforderungen, die vor allem in der alltäglichen Diplomatie liegen, sind die Neun durchaus in der Lage, mit Hilfe der EPZ Aufgaben zufriedenstellend zu erfüllen. Dagegen sehen sich die Neun offenbar bis auf weiteres nicht imstande, die Bedrohung durch die eine und die Abhängigkeit von der anderen Weltmacht grundsätzlich aufzuheben, sowie gleichzeitig noch den Forderungen der Dritten Welt Rechnung zu tragen. Vielmehr hat sich die Verunsicherung in allen drei Richtungen vervielfältigt, zumal eben auch die innereuropäische Aussicht auf größere Selbständigkeit Europas schwindet. Insofern dürfte die EPZ für die Neun auch weniger ein Mittel zur grundsätzlichen Umwandlung struktureller Gegebenheiten im internationalen Umfeld sein als vielmehr eine Methode eigener Anpassung an diese Gegebenheiten, mit der Chance zukünftige Strukturen mitgestalten zu können<sup>26)</sup>.

---

<sup>26)</sup> Vgl. dazu ausführlicher Reinhardt Rummel: *Neue Entwicklungen in der atlantischen Partnerschaft*. In: *Liberal*, Vol. 19, No. 11 (Nov. 1977), S. 828—840.

# Universitäts-Partnerschaft Bonn – Warschau

## Eine Dokumentation

In den letzten Jahren sind vermehrt Vereinbarungen über wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen deutschen und osteuropäischen Staaten unterzeichnet worden. Dies traf aber zunächst noch nicht für die Volksrepublik Polen zu. Hier hat erst das kürzlich zustandegekommene Partnerschaftsabkommen zwischen den Hauptstadt-Universitäten Bonn und Warschau die Wege geebnet. Insofern besitzt dieses zweifellos einen Modellcharakter. Nunmehr können auch andere deutsche Universitäten, wie seit längerem angestrebt, ähnliche Vereinbarungen mit polnischen Universitäten treffen. Die nachfolgende kurze erste Bilanz über die Entstehungsgeschichte dieses kulturpolitisch so bedeutsamen Abkommens soll dazu beitragen, das Verständnis für die Möglichkeiten derartiger Kooperationsabkommen zu fördern.

Am 24. Mai 1978 haben die Rektoren der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn und der Universität Warschau, die Professoren Dr. Aloys Heupel und Dr. Zygmunt Rybicki, in der polnischen Hauptstadt eine Vereinbarung über die wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen ihren Universitäten unterzeichnet. Gleichzeitig vereinbarten der Universitätsrat des Sozialistischen Verbandes der polnischen Studenten in Warschau und die Studentenschaft der Universität Bonn eine Kooperation ihrer Organisationen. Wenige Wochen später besuchte der Rektor der Akademie für Katholische Theologie (Warschau), Prof. Dr. Jan Stepień, Bonn und unterzeichnete gemeinsam mit dem Projektor, Prof. Dr. Leis, einen Folgevertrag über die Zusammenarbeit zwischen beiden Hochschulen, und Mitte September 1978 werden die Rektoren der Landwirtschaftlichen und der Christlich-Theologischen Akademien von Warschau in der Bundeshauptstadt erwartet. Bei dieser Gelegenheit sollen zwei weitere Folgeverträge abgeschlossen werden. Damit ist nicht nur eine lange Phase z. T. komplizierter Verhandlungen erfolgreich beendet, sondern auch ein wichtiger Schritt auf dem Sektor der deutschen Kulturbeziehungen zu den Staaten Osteuropas unter dem Aspekt ei-

ner realistischer Entspannungspolitik und in Ausfüllung der Schlußakte von Helsinki getan worden<sup>1)</sup>.

### Rahmenbedingungen

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für diese Verträge über die Partnerschaft der Universitäten Warschau und Bonn war das Klima der sich langsam entwickelnden gesamteuropäischen Kooperation zwischen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung. Hinzu kam eine Reihe von Begegnungen zwischen deutschen und polnischen Wissenschaftlern, darunter im Rahmen der UNESCO-Schulbuchkommission<sup>2)</sup>, bei der ersten polnischen Gastprofessur für Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Bonn 1974/75<sup>3)</sup>, bei einer Informationsreise, die das Seminar für Politische Wissenschaften, Bonn, im Frühjahr 1975 mit jungen Wissenschaftlern und Studenten organisiert hatte<sup>4)</sup> und schließlich im Zusammenhang mit dem ersten gemeinsamen wissenschaftlichen Buchprojekt über die bilateralen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen in Vergangenheit und Gegenwart, an dem aus jedem Land zehn Fachkollegen mitgewirkt haben, und das Ende 1978 in deutscher und polnischer Sprache erscheinen wird<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Zur Entspannungspolitik vgl. allgemein: Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, hrsg. v. J. Delbrück u. a., Köln 1977; H.-A. Jacobsen/W. Mallmann u. Chr. Meier, (Hrsg.) Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1973–78), Bd. II, Köln 1978.

<sup>2)</sup> Vgl. zur gemeinsamen deutsch-polnischen Schulbuchkommission die „Empfehlungen“, Georg-Eckert-Institut für Int. Schulbuchforschung, Braunschweig 1977 und H.-A. Jacobsen, Von der Strategie der Gewalt zur Politik der Friedenssicherung, Düsseldorf 1977, S. 360 ff.

<sup>3)</sup> Diese war von der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung gestiftet worden (Carl-von-Ossietzky-Gastprofessur). Als erster Wissenschaftler wurde Prof. Dr. J. Krasuski (Posen) berufen.

<sup>4)</sup> Vgl. „Polen-Reise im Zeichen der Toleranz“, Generalanzeiger Bonn vom 13. 5. 1975.

<sup>5)</sup> Bundesrepublik Deutschland-Volksrepublik Polen. Bilanz ihrer Beziehungen und Perspektiven der Normalisierung, Frankfurt 1978.

In einer knappen Bilanz lassen sich die ersten fünf Jahre des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen (7. Dezember 1970) wie folgt zusammenfassen: Die Zusammenarbeit auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet hat zu kontinuierlichen Begegnungen geführt und gemeinsame Interessen stärker hervortreten lassen. Durch den schrittweise verbesserten Austausch zwischen den Völkern im Zeichen wachsender Solidarität konnten manche Vorurteile reduziert werden. Die Menschen auf beiden Seiten haben begonnen, sich mehr und mehr mit der Politik der Versöhnung zu identifizieren. Die Bereitschaft hat zugenommen, das Bild vom Nachbarn nur als Teil einer komplexeren Wirklichkeit zu begreifen, den anderen in seiner Eigenart und seinem Handlungsspielraum besser zu verstehen und durch stetige, wechselseitige Informationen Verfälschungen und Verzerrungen auf ein politisch annehmbares Maß zu verringern. Allerdings vermißt man häufig immer noch eine gewisse Spontaneität und intensivere Zusammenarbeit zwischen der Bevölkerung, insbesondere ihrer Jugend. Auch hier bedarf es also eines längeren Lernprozesses<sup>6)</sup>.

### Die Phase erster Begegnungen

Vor diesem Hintergrund muß die Initiative gesehen werden, die der Verfasser als Senatsbeauftragter der Universität Bonn für Friedens- und Konfliktforschung im Sommer 1975 ergriffen hat. In einem von dem Rektor, Prof. Dr. Egli, unterstützten Antrag an den dafür zuständigen Senat der Universität wurde der Wunsch nach einer kontinuierlichen Zusammenarbeit ausgesprochen: „Die bisherigen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit polnischen Gelehrten, die zum Teil recht positiv und als ein echter Beitrag zu einer gesamteuropäischen Kooperation auf dem Gebiet der Wissenschaft zu beurteilen sind, werfen die Frage auf, ob es in Zukunft nicht sinnvoll wäre, mit einer der großen Universitäten (Krakau oder Warschau) eine Partnerschaft anzustreben“<sup>7)</sup>.

Der Senat verwies den Antrag zur Beratung an die Partnerschaftskommission (unter der Leitung von Prof. Dr. Moser). Nach einer allgemeinen Diskussion, bei der das Für und Wider des Vorschlages erörtert wurde, beauftragte die Kommission den Antragsteller, in

Polen zunächst einmal zu sondieren, welche Universität an einer solchen Partnerschaft interessiert sein würde. In Frage kamen vor allem die oben genannten Universitäten; eine gewisse Priorität konnte jedoch Warschau unter dem Gesichtspunkt der Hauptstadt-Partnerschaft beanspruchen. Allerdings war als erster Schritt weniger an eine feste vertragliche Bindung gedacht, sondern vielmehr an einen lockeren, gegenseitigen Austausch von Hochschullehrern<sup>8)</sup>.

Während der 8. deutsch-polnischen Schulbuchkonferenz in Warschau im Oktober 1975 konnte ein erstes Gespräch mit dem Rektor der Universität Warschau, Prof. Dr. Rybicki, vermittelt werden. Dieser äußerte sogleich sein lebhaftes Interesse an dem Projekt. Er versprach, bei seinem Besuch in Bonn Möglichkeiten und Modalitäten erörtern zu wollen. Im November fand im Rektorat der Universität Bonn das erste Gespräch statt, das durch Offenheit und prinzipielle Bereitschaft zu Verhandlungen über eine künftige Zusammenarbeit gekennzeichnet war. Ausgehend von dem im Juni 1973 unterzeichneten Abkommen über wissenschaftliche Kooperation zwischen den Universitäten Warschau und der Sorbonne (Paris) erläuterte Prof. Rybicki seine Vorstellungen und Einzelpunkte eines denkbaren Vertragstextes, ohne daß indessen irgendwelche Beschlüsse gefaßt wurden. Verabredet wurde lediglich, daß die Universität Bonn ihre Vorschläge schriftlich fixieren und mitteilen sollte; nach Vorlage der polnischen Zusatzanregungen sollte sodann gemeinsam beraten werden.

Damit war der erste Schritt auf dem schwierigen Weg zur Partnerschaft getan. Angesichts verbesserter Beziehungen der beiden Staaten (KSZE-Gipfelkonferenz in Helsinki, Schmidt-Gierek-Vereinbarungen) war zu hoffen, daß auch die politischen Stellen in Bonn und Warschau das Projekt einer wissenschaftlichen Zusammenarbeit der beiden Hauptstadt-Universitäten begrüßen und gegebenenfalls unterstützen würden; eine Annahme, die sich sehr bald aus zutreffend herausstellte<sup>9)</sup>.

### Die Ausarbeitung und Annahme des Vertragstextes

Mitte 1978 gab es bereits über 20 Partnerschaftsabkommen zwischen deutschen und

<sup>6)</sup> Vgl. Anm. 2 (Jacobsen, a. a. O.), S. 366.

<sup>7)</sup> Antrag v. 26. 6. 1975.

<sup>8)</sup> Protokoll der Partnerschaftskommission vom 18. 9. 1975. Das Nachfolgende: Aufzeichnungen des Verf.

<sup>9)</sup> Vgl. S. 40 f.

osteuropäischen Universitäten<sup>10)</sup>. In der nächsten Zeit werden wahrscheinlich weitere 70 Verträge unterschriftsreif sein (darunter mit Universitäten in Bulgarien und der Tschechoslowakei). Diese Entwicklung ist fraglos bemerkenswert. Sie ist das Ergebnis intensiver Kulturbeziehungen der letzten Jahre, wie sie die Bundesregierung immer angestrebt hat. In ihrer Stellungnahme zu dem Bericht der Enquete-Kommission „Auswärtige Kulturpolitik“ des Deutschen Bundestages vom September 1977 hat sie bekanntlich mit Nachdruck hervorgehoben, daß sie weiterhin „alle Anstrengungen unternehmen und keine Gelegenheit versäumen“ wolle, um die kulturellen Beziehungen zu den Ländern Osteuropas zu fördern<sup>11)</sup>.

Für die Beratungen an der Universität Bonn ab Herbst 1975 bildeten zunächst die Vereinbarungen über Zusammenarbeit zwischen der Universität Hamburg und Bukarest und diejenigen zwischen der TH Darmstadt und dem „Institutul Politehnic Bucuresti“ eine erste Grundlage. Beide Male hatten sich die Vertragspartner auf das Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Sozialistischen Republik Rumänien über kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit vom 29. Juni 1973 berufen. Ein entsprechendes Abkommen zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland gab es noch nicht; dieses wurde erst am 11. Juni 1976 unterzeichnet<sup>12)</sup>.

Im Mittelpunkt der deutsch-rumänischen Vereinbarungen standen der Austausch von Wissenschaftlern zur gegenseitigen Information und zur Durchführung von Forschungsarbeiten sowie von Lehrveranstaltungen. Darüber hinaus sollten Beziehungen „in allen Bereichen des Universitätslebens“ — zum Beispiel des Sports, des Theaters, der Musik und von Ausstellungen — angestrebt und gemeinsame Forschungsvorhaben durchgeführt werden. Neben einem Erfahrungsaustausch während der Laufzeit eines Arbeitsprogrammes wollten sich beide Universitäten bemühen, „der Partner-Universität die gewünschte Zusammenarbeit mit denjenigen wissenschaftlichen Einrichtungen zu vermitteln, die der Universität angehören“. Überdies sollte die Möglichkeit

geprüft werden, auch Studenten in dieses Abkommen miteinzubeziehen.

Auf der Sitzung der Partnerschaftskommission im Dezember 1975 in Bonn wurde zunächst beschlossen, dem Senat vorzuschlagen, einer Zusammenarbeit mit der Universität Warschau „prinzipiell“ zuzustimmen. Gleichzeitig wurde der Senatsbeauftragte für Friedens- und Konfliktforschung gebeten, einen ersten Entwurf für ein solches Abkommen auszuarbeiten<sup>13)</sup>. Auch die Frage der Finanzierung wurde geklärt; auf Grund einer Vereinbarung über die Förderung von Hochschulpartnerschaften mit ost-südosteuropäischen Staaten sowie der Sowjetunion zwischen dem Auswärtigen Amt und der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder vom 13. Dezember 1973 werden Haushaltsmittel für derartige Zwecke bereitgestellt.

Der Senat der Universität stimmte dem Vorschlag, eine wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Warschau zu vereinbaren, „grundsätzlich“ zu. Auf der gleichen Sitzung forderten die studentischen Vertreter im Senat, die Studentenschaft in das Abkommen miteinzubeziehen. Vier Wochen später konnte dem Prorektor der Universität Warschau und dem Leiter der Auslandsabteilung ein erster, noch sehr allgemein gehaltener Entwurf für Vereinbarungen über die wissenschaftliche Zusammenarbeit der beiden Universitäten übergeben werden. Es handelte sich um Vorschläge zum Austausch von Professoren, zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, von Parallelforschungen, gemeinsamer Forschungsprojekte und für einen verbesserten Informationsaustausch. Außerdem sollte gemeinsam geprüft werden, in welcher Weise die Zusammenarbeit u. a. auf den studentischen Bereich ausgedehnt werden könne. Zwar übersandte Prof. Rybicki, wie versprochen, im September einen jetzt ausformulierten Vertragstext, in dem erfreulicherweise auch der Austausch von Studentengruppen bis zu 20 Personen im Jahr (für einen Zeitraum von drei Wochen) vorgeschlagen wurde, doch entsprach dieser nur teilweise den Vorstellungen der deutschen Seite<sup>14)</sup>.

Nunmehr setzte ein intensiverer, freilich nicht immer spannungsfreier Beratungsprozeß in der Universität Bonn ein. Auf der Grundlage dieser Überlegungen und des Vertragstextes aus Warschau formulierte schließ-

<sup>10)</sup> Mitteilung des DAAD an den Verf. vom 16. 8. 1978.

<sup>11)</sup> Vgl. Dt. BTag / 8. Wahlperiode / Dr. 8/927 vom 23. 9. 1977 Abs. 72.

<sup>12)</sup> Vgl. den Wortlaut des Abkommens in der Dokumentation (Anhang) der Veröffentlichung in Anm. 5.

<sup>13)</sup> Protokoll der Partnerschaftskommission vom 17. 12. 1975.

<sup>14)</sup> Brief Prof. Rybicki an Prof. Egli vom 3. 9. 1976.

lich der Kanzler der Universität einen detaillierten Entwurf, der gewissen Bedenken und Wünschen einzelner Kollegen weithin Rechnung trug, so daß ihm die Partnerschaftskommission als „Verhandlungsgrundlage“ für die Bonner Delegation unter Leitung des Prorektors Prof. Egli zustimmen konnte. Jedoch sollte der Vertrag noch nicht paraphiert werden.

Die bilateralen Verhandlungen in Warschau vom 22.—24. November 1976 verliefen in aufgeloockter Atmosphäre. Es wurde ein für beide Seiten akzeptabler Text erarbeitet, der im wesentlichen auf dem deutschen Entwurf basierte; gleichzeitig wurde ein Arbeitsprogramm für 1977/78 entworfen, das die Polen als integralen Bestandteil künftiger Gesamtvereinbarungen betrachteten. Im übrigen unterstrich Rektor Prof. Rybicki, daß für ihn „der Geist des Vertrages“ wesentlicher sei als der „Buchstabe“. Der nunmehr vorliegende gemeinsame Entwurf wurde in Bonn noch einmal den zuständigen Gremien zur Begutachtung zugeleitet. Sowohl die Partnerschaftskommission als auch Vertreter der Philosophischen Fakultät ergänzten und präzierten an einigen Stellen den Text. Die Endfassung wurde vom Senat am 10. Februar 1977 einstimmig gebilligt.

Im Artikel 1 des Vertrages wird zunächst der Zweck angesprochen: den Austausch in Forschung und Lehre zwischen den beiden Universitäten zu fördern<sup>15)</sup>. Einzelheiten der Durchführung sollen von den zuständigen Hochschulorganen einvernehmlich festgelegt werden, und zwar unter Berücksichtigung der Interessen und Wünsche der verschiedenen Fakultäten. Gemäß Absatz 3 soll freilich die Zusammenarbeit nicht auf die jeweils zu vereinbarenden Arbeitsprogramme beschränkt bleiben, sondern es soll auch die Möglichkeit gewährleistet werden, andere Kontakte und wissenschaftliche Projekte zu fördern. Artikel 2 beschreibt die Formen der Zusammenarbeit, nämlich individuelle und gemeinsame Forschungsvorhaben durchzuführen, Wissenschaftler und Studenten auszutauschen, ebenso Forschungsergebnisse und Lehrmaterialien. Art. 2, Absatz 2 beinhaltet das Prinzip der gegenseitigen „angemessenen Berücksichtigung“ der jeweils geäußerten Wünsche und personellen Vorschläge, dessen Verwirklichung in Zukunft sicherlich als einer der Prüfsteine für den Erfolg der Zusammenarbeit

betrachtet werden kann. Ebenso wichtig sind die Abschnitte 3 und 4, in denen die Unterstützung der Austauschteilnehmer innerhalb und außerhalb der Universität (soweit für die erfolgreiche Ausführung der wissenschaftlichen Arbeit erforderlich) verankert worden ist. Artikel 3 betrifft die Finanzierungsgrundlage, die nur sehr allgemein angedeutet worden ist, da sich hier die Voraussetzungen, je nach Haushaltslage, ändern können. Artikel 4 sieht einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch der Vertragspartner vor (auch zur Festlegung der Arbeitsprogramme). Die Laufzeit des Abkommens ist auf zwei Jahre (mit Verlängerungsklausel) festgelegt worden. Artikel 6 bestimmt schließlich, daß die Zusammenarbeit nicht diejenige mit anderen wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes beeinträchtigen dürfe; im Gegenteil soll diese sogar von beiden Seiten unterstützt werden.

### Das Problem der Zusatzabkommen

Im Februar 1977 kam im Senat zur Sprache, daß die beiden Theologischen Fakultäten sowie die Landwirtschaftliche und Medizinische Fakultät größten Wert darauf legten, in das Vertragswerk miteinbezogen zu werden, zumal einige Kollegen schon Verbindungen mit Hochschullehrern ihrer Fachrichtung in Warschau hatten. Da die Universität Warschau jedoch keine entsprechenden Fakultäten besitzt, mußte versucht werden, mit den betreffenden polnischen Akademien Verbindung aufzunehmen, um zu klären, ob mit diesen Parallelabkommen abgeschlossen werden konnten. Diese Forderung erwies sich sehr bald als *conditio sine qua non* für die Unterzeichnung der „Grundvereinbarung“ zwischen den Universitäten Bonn und Warschau. Rektor Prof. Dr. Leis bat seinen polnischen Kollegen, sich für die Realisierung der Parallelabkommen einzusetzen, wozu dieser auch grundsätzlich bereit war.

Angesichts der nunmehr auftretenden Schwierigkeiten wurden das Auswärtige Amt und die polnische Botschaft um Unterstützung gebeten. Es wurde deutlich, daß Zusatzabkommen mit der Landwirtschaftlichen und Medizinischen Akademie in Warschau kein nennenswertes Problem bedeuten würden, hingegen ein solches mit den Theologischen Akademien. Ein Junktim mit der Katholischen Akademie lag offenbar nicht im Primärinteresse der staatlichen Behörden Warschaus. Von polnischer Seite hieß es dazu, daß nach

<sup>15)</sup> Vgl. Wortlaut des Vertrages S. 45 f.

Unterzeichnung der „Grundvereinbarung“ zwischen den Universitäten Bonn—Warschau und einem gewissen Erfahrungszeitraum der Abschluß weiterer Abkommen denkbar sei<sup>16)</sup>). Damit war für die Bonner Universität eine schwierige Lage entstanden. Bestand sie auf dem Junktim (d. h. gleichzeitige Unterzeichnung aller Verträge als Voraussetzung für das Zustandekommen der „Grundvereinbarung“), so war eventuell das Vertragswerk gefährdet. Auf einer Sitzung der Partnerschafts-Kommission kam dieser Aspekt noch einmal in aller Offenheit zur Sprache. Bei dieser Gelegenheit wurde insbesondere die Bedeutung des Vertrages als „Muster“ für den Abschluß anderer Abkommen zwischen deutschen und polnischen Universitäten hervorgehoben. Es blieb also nur die Möglichkeit, erneut in Warschau zu verhandeln, und zwar dieses Mal in dem Ministerium, das als Aufsichtsbehörde die Entscheidung zu treffen hatte. Als Verhandlungsgrundlage konnte dabei auch das Prinzip des „Gradualismus“ akzeptiert werden, d. h. der Rektor sollte ermächtigt werden, den vorbereiteten Vertrag mit der Universität Warschau zu unterzeichnen, sofern das Ministerium bereit war, eine verbindliche Zusage abzugeben, daß in einem vereinbarenden Zeitraum auch die anderen Zusatzabkommen realisiert werden könnten.

Die diplomatischen Vertretungen beider Staaten, die Außenministerien in Bonn und Warschau sowie das Bundeskanzleramt (im Zusammenhang mit der Reise von Bundeskanzler Schmidt nach Warschau) wurden bemüht, bei der Lösung dieses Problems behilflich zu sein. Auf polnischer Seite mochte eine Zeitlang der Eindruck entstanden sein, daß die Universität Bonn gar nicht mehr an dem Zustandekommen einer Partnerschaft mit Warschau interessiert sei und sie das Junktim nur als Vorwand benutze. Mit Entschiedenheit mußte auf den oben angedeuteten Wegen immer wieder klargestellt werden, daß dies keineswegs zutreffend war, allerdings auf die Einbeziehung der vier genannten Fakultäten in das Abkommen nicht verzichtet werden könne. Rektor Prof. Dr. Leis hatte bei den betroffenen Akademien in Warschau angefragt,

ob sie bereit seien, entsprechende Verträge für eine Zusammenarbeit (d. h. Parallelabkommen) zu unterzeichnen. Dies bejahten die Rektoren der Akademien mit dem Hinweis, daß sie ihr Ministerium diesbezüglich konsultiert hätten<sup>17)</sup>. Diese Mitteilung stand allerdings in einem gewissen Widerspruch zu der Antwort des Ministeriums, in der es u. a. hieß, daß eine Ausweitung der „Grundvereinbarung“ auf andere polnische Hochschulen gegenwärtig „verfrüht“ zu sein scheine<sup>18)</sup>.

### Erneute bilaterale Verhandlungen und Vertragsunterzeichnung in Warschau

Anfang 1978 gab der (im Sommer 1977 gewählte) neue Rektor, Prof. Dr. Heupel, dpa ein Interview über den Stand der Verhandlungen zwischen den Universitäten Bonn und Warschau. Er deutete dabei einerseits die entstandenen Schwierigkeiten an, andererseits äußerte er sich aber optimistisch über die Chancen eines baldigen befriedigenden Abschlusses. Er wertete das gesamte Vertragswerk und die Möglichkeit zum Studentenaustausch zwischen beiden Universitäten als einen „Beitrag zur Versöhnung und Verständigung“<sup>19)</sup>. Nach einem weiteren Briefwechsel zwischen Bonn und dem Ministerium für Wissenschaft, Hochschulwesen und Technik sowie einem klaren Votum der Partnerschafts-Kommission für erneute bilaterale Gespräche reiste Prof. Heupel mit einer Delegation nach Warschau. Nach schwierigen Verhandlungen wurde schließlich ein für beide Seiten befriedigender Kompromiß gefunden. Der Vize-Außenminister sicherte der deutschen Delegation fest zu, daß außer dem Vertrag mit der Universität Warschau auch getrennte Abkommen mit den entsprechenden anderen Hochschulen abgeschlossen werden könnten (Prinzip des „Gradualismus“). Daraufhin unterzeichnete Rektor Prof. Heupel zusammen mit Rektor Prof. Rybicki am 24. Mai 1978 in der Warschauer Universität die „Grundvereinbarung“ und das Protokoll über die Bedingungen des Austauschs. Nach fast dreijähriger Verhandlungsdauer war damit der Durchbruch gelungen.

<sup>16)</sup> Aufzeichnungen des Verfassers vom 27. 6. 1977; Protokoll der Partnerschaftskommission vom 4. 7. 1977.

<sup>17)</sup> So u. a. Schreiben von Rektor Prof. Gastpary vom 30. 11. 1977 und von Rektor Prof. Dr. Stepień vom 9. 12. 1977.

<sup>18)</sup> Brief des Direktors der Abteilung für Zusammenarbeit mit dem Ausland, W. Kowalewski, an Prof. Heupel vom 22. 12. 1977.

<sup>19)</sup> dpa vom 18. 1. 1978.



## Strukturmerkmale der beiden Universitäten

Bei der nunmehr schrittweise zu verwirklichenden Zusammenarbeit zwischen den Universitäten Bonn und Warschau werden sicherlich stets deren unterschiedliche Struktur, aber auch gewisse Gemeinsamkeiten zu beachten sein. Beide Universitäten sind fast zur gleichen Zeit gegründet worden. Die 1807 von dem damaligen Justizminister im Großherzogtum Warschau, F. Lubieński, eingerichteten Jura-Kurse bildeten den Keim zur Jura-Schule, die 1816 in eine Fakultät der Universität umgewandelt wurde. Kurze Zeit später (1818) wurde die Ärzte-Schule der Universität einverleibt und die Universität Warschau feierlich eröffnet. In den fünf Fakultäten (Philosophie, Medizin, Theologie, Jura/Verwaltung sowie schöngeistige Wissenschaften und Künste) waren rund tausend Studenten eingeschrieben<sup>20</sup>). Bekanntlich ist die heutige Bonner Universität durch König Friedrich Wilhelm III. am 18. 10. 1818 gestiftet worden. Auch hier gab es zunächst fünf Fakultäten (Juristische, Medizinische, Philosophische und zwei Theologische Fakultäten). 1936 spaltete sich von der Philosophischen Fakultät die Mathematisch-Naturwissenschaftliche ab; zwei Jahre vorher war bereits die Landwirtschaftliche Fakultät gegründet worden<sup>21</sup>).

Die Warschauer Universität wurde im Verlauf ihrer Geschichte zweimal geschlossen; einmal durch die russische Besatzungsmacht (1831—1862) und das andere Mal durch die NS-Machthaber (1939—1944). Während der nationalsozialistischen Besatzungszeit wirkte sie im Untergrund (mit 300 Dozenten und rund 4 000 Studenten) weiter. Nahezu die Hälfte der Hochschullehrer ist im Kriege umgekommen, über 70 % der Gebäude, Einrichtungen sowie Bestände der Bibliothek wurden vernichtet. Die Bonner Universität (Hauptgebäude — Stadtschloß) und die Kliniken wurden während eines alliierten Luftangriffs (18. 10. 1944) zum großen Teil zerstört.

Infolge der großen personellen und materiellen Verluste durch den Zweiten Weltkrieg mußte das Hochschulwesen Polens fast gänzlich neu entwickelt werden. Nach 1945 entstand das größte akademische Zentrum Polens

wiederum in Warschau. Dort studieren über 20 % aller Studenten — z. Zt. rd. 17 000 — (vor 1939: ca. 44 %), deren Studium durch Unentgeltlichkeit, Wohn- und Verpflegungsstipendien und ein zweistufiges Studiensystem (drei bis dreieinhalb Jahre praktische, sodann zwei Jahre allgemeine und theoretische Ausrichtung) gekennzeichnet ist. Hinzu kommen das Abendstudium (meist für Erwachsene), das Fern- und Externstudium, von dem etwa 37 % der Studierenden Gebrauch machen. Der Personalbestand beträgt gegenwärtig ca. 3 500 wissenschaftliche Mitarbeiter, darunter 1 600 Professoren, Dozenten und Doktoren.

Die polnischen Hochschulen hatten sich zunächst ganz auf die Lehre zur Ausbildung und Erziehung der Kader für die „Volksintelligenz“ konzentrieren müssen. Diese Aufgabenstellung wurde Ende der fünfziger und sechziger Jahre erweitert. Jetzt wurde auch die wissenschaftliche Forschung stärker betont, wengleich diese auch nach wie vor nur den dritten Rang im Katalog der Aufgaben einnimmt.

Seit 1972 unterstehen die Hochschulen in Polen dem neugebildeten *Ministerium für Wissenschaft, Hochschulwesen und Technik*<sup>22</sup>), also auch die Universität Warschau und die Katholisch-Theologische Akademie, letztere freilich nur, was die Zusammenarbeit mit dem Ausland betrifft. Hingegen sind die Medizinische und Landwirtschaftliche Akademie den entsprechenden Fachministerien (nämlich dem Ministerium für Gesundheitswesen und Sozialfürsorge bzw. dem Ministerium für Landwirtschaft) untergeordnet<sup>23</sup>).

Zu den Aufgaben des Ministeriums für Wissenschaft, Hochschulwesen und Technik zählen u. a.: Steuerung der Ausbildung und Weiterbildung von Kadern für die Wissenschaft und Volkswirtschaft, Prognostik und Planung der wissenschaftlichen Arbeit, Koordinierung der gesamten Wissenschaftspolitik und die Zusammenarbeit mit dem Ausland. Zur Begutachtung und Beratung stehen dem Ministerium zwei Organe zur Verfügung: einmal der Hauptrat für Wissenschaft, Hochschulwesen und Technik für Fragen der Ausbildung und Weiterbildung der Kader und ein Intermini-

<sup>20</sup>) Universität Warschau. Polnische Interpress Agentur, Warschau, August 1978.

<sup>21</sup>) Vgl. M. Braubach, Kleine Geschichte der Universität Bonn 1818—1968, Bonn 1968.

<sup>22</sup>) Vgl. Volksbildung und Schulwesen in Volkspolen, bearb. v. A. Swiecki, Warschau 1975, S. 141 ff.

<sup>23</sup>) Vgl. Polen, Interpress, Warschau 1977, S. 467 ff. Länderbereich Osteuropa II. Polen, hrsg. vom J.-G.-Herder-Institut, München—Wien 1976, S. 208 ff.

sterieller Ausschuß, dem Vertreter aller Ministerien und der Polnischen Akademie der Wissenschaften (PAN) angehören. Dieser begutachtet die wissenschaftlichen Forschungsarbeiten und -pläne<sup>24)</sup>.

Das Selbstverwaltungsrecht der Universitäten, das in dem Hochschulgesetz von 1958 weitgehend verankert worden war, ist nach den Studentenunruhen im Jahre 1968 wieder eingeschränkt worden<sup>25)</sup>. Seit Ende der sechziger Jahre werden die Rektoren und Prorektoren (früher vom Senat gewählt) vom zuständigen Minister für eine Amtsperiode von mehreren Jahren ernannt (was sehr wahrscheinlich auch in Absprache mit der zuständigen Abteilung des ZK geschieht). Ein Vorschlagsrecht wird allerdings — wie es scheint — dem Senat eingeräumt. Die Dekane und Prodekane werden — im Gegensatz zu der früheren Wahl durch die Fakultäten — im Einvernehmen mit dem Minister vom Rektor berufen. Der Senat übt nur noch beratende Funktionen aus. Ein Anfang der siebziger Jahre eingerichtetes neues Organ („Rektoratskollegium“) soll den Rektor „bei der Leitung der Hochschule unterstützen“. Ihm gehören neben Rektor und Prorektoren der Verwaltungsdirektor (Kanzler), der Sekretär des Hochschulkomitees der PVAP (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei) und der Vorsitzende der Gewerkschaftsorganisation (an der Hochschule) an<sup>26)</sup>. Eine besondere Rolle spielt der Sozialistische Polnische Studentenverband, an dessen Spitze ein Universitätsrat mit 17 Mitgliedern steht, dem fast 12 000 Studenten der Warschauer Universität angehören. Er hat vor allem politisch-erzieherische und organisatorische Aufgaben zu erfüllen, aber er bemüht sich auch, das „wissenschaftliche Interesse“ bei den Studenten zu wecken<sup>27)</sup>.

Durch die Novellierung des Hochschulgesetzes ist die traditionelle Lehrstuhlstruktur in

<sup>24)</sup> Vgl. Anm. 23 (Länderbericht a. a. O.).

<sup>25)</sup> Ebd.

<sup>26)</sup> Im übrigen gibt es z. Zt. 16 Fakultäten an der Universität Warschau, nämlich für: Biologie, Chemie, Journalistik und Politikwissenschaften, Physik, Geographie/Regionalstudien, Geologie, Geschichte, Mathematik/Informatik u. Mechanik, Ökonomie, Gesellschaftswissenschaften, Neusprachl. Philologie, Polonistik, Rechts- und Verwaltungswissenschaften, Psychologie/Pädagogik, Russistik/Slawistik, Leitungswissenschaft. Zudem in Warschau die Akademien für Kathol. Theologie, für Landwirtschaft, Medizin sowie die Christl. Theologische Akademie.

<sup>27)</sup> Vgl. Gesellschaftliche-politische Organisationen an der Warschauer Universität (poln. Interpress Agentur, Warschau, August 1978).

Polen abgeschafft worden. Die Organisationseinheit der Fakultäten ist nunmehr das *Institut* (bestehend aus Forschungsteams und Arbeitskreisen für Lehre und Erziehung). Anzumerken ist schließlich noch, daß nach dem Kriege einzelne Fakultäten wie z. B. die Medizinische und die Landwirtschaftliche bzw. die Theologische Fakultät entweder ausgegliedert oder aufgelöst worden sind und in neugegründete Akademien übergeleitet wurden.

Demgegenüber ist die *Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn* eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Aufgabe, „die Gesamtheit der Wissenschaften in freier Forschung und Lehre zu fördern“. Sie baut auf den Grundsätzen der akademischen Selbstverwaltung auf, was u. a. bedeutet, daß alle Hochschullehrer sich nach „bestem Können“ daran zu beteiligen haben (in den Fakultäten und, soweit gewählt, in den Kommissionen und im Senat). Im übrigen sorgt der Rektor „im Zusammenwirken mit dem Senat und den Fakultäten dafür, daß die inneren und äußeren Voraussetzungen für die Forschung und Lehre in einer Weise gesichert und entwickelt werden, die den Aufgaben, der Tradition und der Würde der Universität entspricht“. Auch die Studentenschaft ordnet ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung und ihrer Satzung weitgehend selbständig (Organ: Studentenparlament und Allgemeiner Studenten-Ausschuß); zudem werden jährlich Studentenvertreter in die Engere Fakultät (im Verhältnis ein Student zu zehn Lehrstuhlinhabern) und zwei in den Senat gewählt, also in das oberste Organ der Selbstverwaltung<sup>28)</sup>. Im Wintersemester 1977/78 studierten 27 782 Studenten (davon 1 307 Ausländer) an der Universität; insgesamt gab es 465 planmäßige Hochschullehrer.

Die hier nur angedeuteten Unterschiede in der Universitätsstruktur sind sicherlich beträchtlich. Sie dürften allerdings kein wesentliches Hindernis für die Zusammenarbeit bedeuten. Entscheidend bleibt, daß beide Institutionen hinreichendes Verständnis für die Andersartigkeit des jeweiligen Entscheidungsprozesses, des Instanzenweges und den damit verbundenen Implikationen aufbringen. Reibungswiderstände werden sich dabei häufig nicht vermeiden lassen; daher sind Geduld und Stetigkeit erforderlich. Am besten wäre es, wenn — wie bei anderen Hochschulen — an der Bonner Universität eine federführende, verant-

<sup>28)</sup> Vgl. die Verfassung der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn 1969.

wortliche „Clearing-Stelle“ für alle organisatorischen Fragen der Partnerschaft eingerichtet würde. Hierfür bietet sich das Auslandsamt der Universität als eine sinnvolle Lösung an. Dieses könnte in Zusammenarbeit mit den zuständigen Entscheidungsgremien der Uni-

versität die notwendige Kontinuität der Arbeit gewährleisten und dazu beitragen, daß sich die Zusammenarbeit zwischen den Universitäten Bonn und Warschau als ein beachtenswertes und nachahmenswertes Modell in Ost und West entwickelt.

## Vereinbarung über die wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und der Universität Warschau

Die Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität und die Universität Warschau vertreten durch ihre Rektoren,

— geleitet von dem gemeinsamen Wunsch, die wissenschaftlichen Beziehungen zwischen ihren Universitäten zu fördern und in der Erkenntnis, daß eine Ausweitung der Zusammenarbeit im Bereich der wissenschaftlichen Beziehungen im gemeinsamen Interesse liegt,

schließen nachstehende Vereinbarung:

### Artikel 1

1. Die Vertragspartner sind bestrebt, den Austausch im Bereich von Forschung und Lehre zu fördern.
2. Die Einzelheiten der Durchführung dieser Zusammenarbeit (Gestaltung und Mittel) werden jeweils unter Berücksichtigung der Fachdisziplinen von den zuständigen Hochschulorganen einvernehmlich festgelegt.
3. Insbesondere sind Arbeitsprogramme zu vereinbaren, die Bestandteil dieser Vereinbarung werden. Sie schließen weitergehende wissenschaftliche Kontakte nicht aus.

### Artikel 2

1. Die Zusammenarbeit soll insbesondere verwirklicht werden
  - 1.1. durch die Durchführung von Forschungsvorhaben;
  - 1.2. durch den Austausch von Hochschullehrern und wissenschaftlichen Mitarbeitern zur Durchführung von Forschungsarbeiten, zu Lehrveranstaltungen sowie zur Teilnahme an Symposien und anderen wissenschaftlichen Veranstaltungen;
  - 1.3. durch Kontakte im Bereich von Forschung und Lehre sowie durch Austausch von Forschungsergebnissen, Veröffentlichungen, Lehrmaterial und durch andere wissenschaftliche Informationen;
  - 1.4. durch den Austausch von Studenten.
2. Die Vertragsparteien sind sich darin einig, daß die Zusammenarbeit gemäß 2.1 eine angemessene Berücksichtigung der gegenseitigen personellen Vorschläge und Wünsche voraussetzt.

Vorschläge über auszutauschende Personen sind der gastgebenden Hochschule in angemessener Frist vor dem geplanten Beginn des Aufenthaltes mitzuteilen.
3. Die Vertragsparteien gewähren den Austauschteilnehmern während ihres Aufenthaltes jede notwendige Unterstützung. Sie gestatten den Personen, die aufgrund dieser Vereinbarung entsandt werden, die Benutzung ihrer wissenschaftlichen und sozialen Einrichtungen.

---

\*) Quelle: Pressestelle der Universität Bonn. Der Vertrag zwischen der Universität Bonn und der Akademie für Katholische Theologie (Warschau) ist im wesentlichen identisch.

4. Die gastgebende Hochschule wird sich dafür einsetzen, daß der Austauschteilnehmer auch die Erlaubnis zur Benutzung von nicht zur Hochschule gehörenden Einrichtungen, insbesondere von Archiven, Bibliotheken, Museen, Laboratorien und zur Herstellung von Fotokopien, Mikrofilmen usw. erhält, soweit dies für die erfolgreiche Ausführung seiner Arbeiten erforderlich ist.

### Artikel 3

Beide Vertragsparteien werden sich um die Finanzierung der hier vorgesehenen Zusammenarbeit bemühen. Über die Bereitstellung von Mitteln werden die Vertragsparteien einander rechtzeitig unterrichten. Die Bereitstellung der entsprechenden finanziellen Mittel ist für den Umfang der von den Vertragsparteien zu erbringenden Leistungen maßgebend. Die Finanzierung erfolgt nach den Bedingungen des devisenfreien Austausches.

### Artikel 4

Vertreter der Vertragsparteien treffen sich in regelmäßigen Abständen abwechselnd in Warschau und Bonn, um über die Erfahrungen der bisherigen Zusammenarbeit sowie künftige Arbeitsprogramme zu beraten.

### Artikel 5

Diese Vereinbarung gilt für zwei Jahre. Sie gilt für weitere zwei Jahre, falls sie nicht durch eine der beiden Parteien sechs Monate vor dem Ablauftermin schriftlich gekündigt wird. Vertragsänderungen sind in gegenseitigem Einvernehmen schriftlich zu vereinbaren.

### Artikel 6

Zwischen den Vertragsparteien besteht Übereinstimmung, daß die Zusammenarbeit mit anderen Wissenschaftlern, Universitäten und sonstigen wissenschaftlichen Einrichtungen ihrer Staaten im Interesse dieser Vereinbarung liegt und daher von beiden Seiten unterstützt wird.

### Artikel 7

Die Vereinbarung wird in deutscher und polnischer Sprache ausgefertigt. Beide Texte sind authentisch.

Die Vereinbarung tritt nach dem jeweiligen Zustimmungs- und Genehmigungsverfahren der Vertragsparteien mit dem gegenseitigen Austausch der unterzeichneten Vertragstexte in Kraft.

Warschau, den 24. 5. 1978

Rektor  
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-  
Universität Bonn  
Prof. Dr. Aloys Heupel

Rektor  
der Universität Warschau  
Prof. Dr. Zygmunt Rybicki

## **Christian Deubner, Heinz Kramer, Götz Roth, Reinhardt Rummel: Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nach Süden**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/78, S. 3—20

Ausgangspunkt ist die von vielen Fachleuten geteilte Befürchtung, daß die wirtschaftspolitischen Instrumente und ordnungspolitischen Strukturen der bestehenden EG nicht erwarten lassen, daß sie den Anforderungen, die mit der Süderweiterung an ihre Steuerungs- und Kontrollfähigkeit gestellt werden, gerecht werden. Die ökonomischen Interessenstrukturen der alten Mitgliedsländer, denen das Instrumentarium und die Ordnungspolitik der EG primär Rechnung tragen, lassen vielmehr bezweifeln, daß die für die Verwirklichung der wirtschaftlichen Erwartungen der Beitrittsländer dringend erforderliche Verbesserung dieser Steuer- und Kontrollfähigkeit noch rechtzeitig gelingen wird. Damit besteht die Gefahr, daß der Beitritt zur Gemeinschaft in den Kandidatenländern Portugal, Spanien und Griechenland ernste ökonomische und soziale Schwierigkeiten mit sich bringt. Diese könnten wiederum den Konsens gefährden, der bisher die Integrationsbereitschaft in jenen Ländern trägt. Damit könnte aber auch die Entstehung bestimmter Regierungsformen, der die Eingliederung in die EG ja entgegenwirken soll, erneut akut werden.

Ferner wird auf Fragen eingegangen, die sich der um die drei Mittelmeerländer erweiterten und dadurch in ihrem Charakter veränderten Zwölfer-Gemeinschaft im Bereich ihrer Außenbeziehungen stellen werden. Angesichts bereits erkennbarer Widersprüche wird auch hier auf die Erfordernisse einer verbesserten Handlungsfähigkeit der Zwölfer-Gemeinschaft aufmerksam gemacht. Die Aufgaben und Probleme, die sich für die Institutionen der erweiterten Gemeinschaft ergeben, können nicht mehr mit den traditionellen Vertragsvorschriften allein bewältigt werden.

## **Reinhardt Rummel: Zur Zukunft der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Zwischen Diplomaten-Club und gemeinsamem Entscheidungszentrum**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/78, S. 21—35

Trotz einer unbestreitbaren „Erfolgsbilanz“ darf nicht darüber hinweggesehen werden, daß die EPZ noch keine gemeinsame Außenpolitik im engeren Sinne darstellt, sondern bestenfalls einen Weg dorthin. Einige außenpolitische Funktionen unterhalb dieser Stufe haben die Neun aber dank der EPZ wahrnehmen können (Informations- und Konsultationsaufgaben untereinander, gemeinsame Analyse internationaler Problemlagen, Konferenzdiplomatie und „Diplomatie der Erklärungen“ gegenüber Dritten). In weitere Aufgaben kann die EPZ — vorausgesetzt, die äußeren Bedingungen sind günstig — hineinwachsen (Koordination außenpolitischer Eigeninitiative der Neun, Krisenmanagement in internationalen Konflikten, flankierende Aufgaben für die EG-Außenwirtschaftspolitik). Die Übernahme neuer Funktionen wird nicht ohne Einfluß auf die Struktur der EPZ sein. Je nachdem, welche Entwicklungsbedingungen ausschlaggebend sein werden, könnte die EPZ langfristig entweder zum Nukleus einer gemeinschaftlichen Außenpolitik avancieren oder zur bloßen Sammelstelle für nationale Diplomatie absinken.

So betrachtet, wäre die Offenheit des Entwicklungsprozesses der EPZ ihr entscheidendes integrationspolitisches Merkmal. Indessen dürfte eine so weitgehende Offenheit im realen Entwicklungsprozeß nicht gegeben sein, eher tritt dort die Begrenztheit des Versuches, den die Neun mit der EPZ eingegangen sind, hervor. Sie haben auf der einen Seite das EPZ-System bewußt nicht als ein integrales Element im Gemeinschaftsbildungsprozeß angelegt, mit dem eine echte gemeinschaftliche Außenpolitik betrieben werden kann, zögern auf der anderen Seite aber kaum, immer weitere Probleme internationaler Politik in ihre pragmatische Zusammenarbeit einzubeziehen. Dadurch geraten die Neun möglicherweise immer mehr in das Dilemma, entweder ihr begrenztes Instrument zu überfordern oder ihre integrationspolitische Zurückhaltung aufzugeben. Als Zwischenlösung bietet sich hier zwar an, bei Verfahren und Inhalten der EPZ auf unausgeschöpftes Entwicklungs- und Innovationspotential zurückzugreifen, aber nach dieser Überbrückungsmaßnahme wird sich die integrationspolitische „Gretchenfrage“ doch stellen. Das ist auch deshalb zu erwarten, weil durch die zunehmende Komplexität der internationalen Aufgaben einer (bald auf zwölf Mitgliedstaaten erweiterten) Gemeinschaft eine erfolgreiche außenpolitische Zusammenarbeit der Neun wohl zunehmend von den Wechselbeziehungen zwischen einer wirksamen EG-Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik und einer leistungsfähigen EPZ abhängen wird.

**Hans-Adolf Jacobsen: Universitäts-Partnerschaft Bonn — Warschau. Eine Dokumentation.**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/78, S. 37—46

In den letzten Jahren sind vermehrt Vereinbarungen über wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen deutschen und osteuropäischen Staaten unterzeichnet worden. Dies traf aber zunächst noch nicht für die Volksrepublik Polen zu. Hier hat erst das kürzlich zustandegekommene Partnerschaftsabkommen zwischen den Hauptstadt-Universitäten Bonn und Warschau die Wege geebnet. Insofern besitzt dieses Abkommen zweifellos Modellcharakter. Nunmehr können auch andere deutsche Universitäten, wie seit längerem angestrebt, ähnliche Vereinbarungen mit polnischen Universitäten treffen. Diese kurze erste Bilanz über die Entstehungsgeschichte dieses kulturpolitisch so bedeutsamen Abkommens — verbunden mit der Veröffentlichung seines Wortlautes und Hinweisen auf wesentliche Strukturunterschiede zwischen den Universitäten Bonn und Warschau — soll dazu beitragen, das Verständnis für die Möglichkeiten derartiger Kooperationsabkommen zu fördern.