

# *integration*

Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik  
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration

## **Zur Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages – drei politikwissenschaftliche Lesarten und ihre Kritik**

Brigid Laffan und Imogen Sudbury

## **Externe Demokratieförderung der Europäischen Union – die Instrumentenwahl der EU aus vergleichender Perspektive**

Annette Jünemann und Michèle Knodt

## **Zur Zukunft des Euratom-Vertrags**

Sebastian Wolf

## **25 Jahre europäische Integration im Rückblick**

Jacques Santer

## **Energiepolitik für Europa – ein Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft**

Günter Gloser

## **Vom Binnenmarkt zum Wirtschaftspatriotismus?**

Joachim Wuermeling

## **Literatur: Persönlichkeiten und Netzwerke deutscher Europapolitik · Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union**

## **Europäische Nachbarschaftspolitik · Europa der Regionen · Administrative Reformen internationaler Organisationen**

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



**Nomos**



**Institut für  
Europäische Politik**

# integration

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

29. Jg. / Oktober 2006

4/06

## INHALT

### AUFSÄTZE

*Brigid Laffan und Imogen Sudbury*

**Zur Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages – drei politikwissenschaftliche Lesarten und ihre Kritik** ..... 271

*Annette Jünemann und Michèle Knodt*

**Externe Demokratieförderung der Europäische Union – die Instrumentenwahl der EU aus vergleichender Perspektive** ..... 287

*Sebastian Wolf*

**Zur Zukunft des Euratom-Vertrags** ..... 297

*Jacques Santer*

**25 Jahre europäische Integration im Rückblick** ..... 303

### FORUM

*Günter Gloser*

**Energiepolitik für Europa – ein Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft** ..... 315

*Joachim Wuermeling*

**Vom Binnenmarkt zum Wirtschaftspatriotismus?** ..... 318

### LITERATUR

*Jürgen Elvert*

**Persönlichkeiten und Netzwerke deutscher Europapolitik** ..... 323

*Nadia Klein*

**Und sie bewegt sich doch: Aktuelle Forschungsbeiträge zur Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union** ..... 328

### ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

*Immo Klaus Drobnik und Jan-Hendrik Lauer*

**Die Europäische Nachbarschaftspolitik: „Erweiterungsvermeidungspolitik“ oder Vorstufe zum EU-Beitritt?** ..... 333

*Sebastian Bauer und Nadine Krüger*

**Regionen in Europa – Europa der Regionen** ..... 338

*Michael W. Bauer und Helen Foerster*

**Administrative Reformen in internationalen und supranationalen Organisationen** ..... 344

**ABSTRACTS** ..... 350

**Deutsche Ratspräsidentschaft: Aufruf zur Einreichung von Manuskripten** ..... 286

# integration

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

## Herausgeber

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER  
für das Institut für Europäische Politik

## Geschäftsführende Redaktion

Dr. Barbara LIPPERT, Schriftleitung, V.i.S.d.P.  
Dr. Mathias JOPP  
Timo GOOSMANN, Redaktionsassistent  
Matthias HEDDENHAUSEN, Redaktionsassistent für den AEI

## Redaktionskollegium

Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt  
Prof. Dr. Tanja Börzel, Berlin  
Prof. Dr. Rolf Caesar, Hohenheim  
Dr. Udo Diedrichs, Köln  
Dr. Friedrich Heinemann, Mannheim  
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen  
Prof. Dr. András Inotai, Budapest  
Dr. Thomas Jansen, Brüssel  
Prof. Dr. Charlie Jeffery, Edinburgh  
Prof. Dr. Hartmut Kaelble, Berlin  
Dr. Anne-Marie Le Gloanec, Paris  
Prof. Dr. Wilfried Loth, Essen  
Dr. Andreas Maurer, Berlin

PD Dr. Franz Mayer, Berlin  
Prof. Dr. Jörg Monar, Straßburg  
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg  
Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Berlin  
Dr. Elfriede Regelsberger, Berlin  
Prof. Dr. Joachim Schild, Trier  
Dr. Otto Schmuck, Berlin  
Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien  
Prof. Claus Schöndube, Frankfurt  
Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn  
Prof. Dr. Werner Weidenfeld, München  
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln

### Redaktion

Institut für Europäische Politik, Bundesallee 22,  
10717 Berlin, E-Mail: barbara.lippert@iep-berlin.de; Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

### Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,  
Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel.  
(07221) 2104-0, Fax: (07221) 2104-27.

### Anzeigen:

sales friendly, Bettina Roos, Maarweg 48, 53123  
Bonn, E-Mail: roos@sales-friendly.de; Tel.  
(0228) 97898-0, Fax (0228) 97898-20

### Bezugsbedingungen

Jahresabonnement: (vierteljährlich, 4 Hefte und  
Register) 36,- €  
Studentenabonnement: (gegen Vorlage einer  
Studentenbescheinigung) 25,- €  
Einzelheft 12,- €  
Jeweils inklusive Mehrwertsteuer und zuzüglich  
Porto und Versandkosten.

### Hinweise für Autorinnen und Autoren

Über die Veröffentlichung zugesandter Manuskripte  
wird in der Regel nach Abschluss des Gutachterver-  
fahrens entschieden. Voraussetzung ist, dass die  
Manuskripte nicht zugleich an anderer Stelle zur Be-  
gutachtung oder Publikation eingereicht sind. Sie  
sind in elektronischer Form (als Word-Datei) an die  
Redaktion zu schicken.  
Einzelheiten unter [www.zeitschrift-integration.de](http://www.zeitschrift-integration.de).

### Abstracts

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: Inter-  
national Political Science Abstracts, Linguistics and  
Language Behavior Abstracts, Social Services Ab-  
stracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political  
Science Abstracts.

### Urheberrechte

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen  
Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich ge-  
schützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Gren-  
zen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung  
des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbe-  
sondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mi-  
kroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbei-  
tung und Übermittlung in, aus und zwischen  
elektronischen Systemen (inklusive Internet). Foto-  
kopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch  
dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen dar-  
aus als Einzelkopien hergestellt werden.

# Zur Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages – drei politikwissenschaftliche Lesarten und ihre Kritik

*Brigid Laffan und Imogen Sudbury\**

Was ist die Natur der politischen Ordnung der EU? Angesichts der großen Uneinigkeit über diese Frage ist der europäische Integrationsprozess einem pragmatischen, stück- und schrittweisen Entwicklungspfad gefolgt, der sorgfältig gestaltet wurde, um konkurrierende Visionen der EU oder dessen, was sie sein sollte, mit zu umfassen. Diese „konstruktive Ambiguität“<sup>1</sup> im Herzen des Integrationsprozesses hat zu einem ungeheuer komplexen, differenzierten und multi-dimensionalen System geführt, das sich den traditionellen Kategorisierungen der politischen Theorie entzieht. Die Analyse dieses Systems verlangt ein hohes Maß an Kreativität von Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftlern, die nicht nur hinsichtlich der konstitutionellen Ausgestaltung der EU gespalten sind, sondern sich auch über die Quellen der Legitimität der EU, die Natur ihrer Integrationsdynamiken und die Auswirkungen der EU auf ihre Mitgliedstaaten uneinig sind. Europäische Integration ist sowohl im Bereich der Politik als auch unter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ein strittiges Projekt.

Der Verfassungsprozess war ein weiterer Versuch, diese politische Ordnung zu definieren und zu gestalten. Ob die endgültige Fassung des Verfassungsvertrages den Zielen der Reformen entsprach oder nicht, so schrieben doch die Kommentare, die den Prozess begleiteten, dem Vertrag nicht weniger als eine unerlässliche Rolle bei der Sicherstellung von Effizienz und Demokratie in einem Europa der 25 zu. Romano Prodi zum Beispiel beschrieb den Prozess als ein „grand project of creating European Union“, das erforderlich sei „to take the European project forward“.<sup>2</sup> Es überrascht daher nicht, dass das Scheitern des Verfassungsvertrages instand gewesen ist, eine so intensive Debatte über die Implikationen für die Zukunft der EU auszulösen.

Diese Debatte ist von großem Interesse für das EU-Exzellenznetzwerk ‚EU-CONSENT‘, das von der Beobachtung ausgeht, dass die Erweiterungsrunde 2004 zum ersten Mal die Frage aufwarf, ob Vertiefung und Erweiterung in Zukunft zwei einanderentgegen gesetzte Pole darstellen könnten. Das Netzwerk zielt auf die Untersuchung der Beziehung zwischen diesen beiden Kräften, die bis heute als sich wechselseitig verstärkende Integrationsmechanismen genutzt worden sind, sowie auf die Prüfung von Szenarien für die Zukunft der EU. Was verrät uns das Scheitern der Ratifikation des Verfassungsvertrages demnach über die Natur der Europäischen Union, wie sie sich gegenwärtig darstellt, und was über ihren wahrscheinlichen Entwicklungspfad? Impliziert das Scheitern der Ratifikation, dass Erweiterung und Vertiefung eventuell nicht länger Hand in Hand gehen? Sind weitere Integrations-schritte jetzt möglich, und können weitere Erweiterungen dennoch vollzogen werden? Ist die

---

\* Prof. Dr. Brigid Laffan, Direktorin, Dublin European Institute; Jean-Monnet-Professorin, University College Dublin.

Imogen Sudbury, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Dublin European Institute, University College Dublin.

1 Anne Faber/Wolfgang Wessels: *Wider Europe, Deeper Integration? Constructing Europe Network*, Background Paper, EU-CONSENT Network of Excellence, abrufbar unter: <http://www.eu-consent.net/content.asp?contentid=740> (letzter Zugriff: 10.10.206 ).

2 Romano Prodi zitiert in: Johan P. Olsen: *Reforming European Institutions of Governance*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2002, S. 581-602.

EU zu einer politischen Ordnung geworden, die sich in einem Gleichgewichtszustand eingependelt hat? Oder ist möglicherweise ein Scheitern bei dem Versuch, weiter voran in Richtung einer vertieften Integration zu schreiten, an sich bereits ein Indikator für Desintegration?

Dieser Beitrag nimmt die Debatte über die Ratifizierungskrise als Linse, durch die unterschiedliche theoretische Standpunkte zur Natur der politischen Ordnung der EU nach der Erweiterung von 2004 betrachtet werden. Der erste Abschnitt prüft, wie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus drei unterschiedlichen theoretischen Traditionen die Verfassungskrise interpretiert haben. Obwohl es allgemeine Übereinstimmung darüber gibt, dass die Situation keine Katastrophe für die Zukunft des Integrationsprozesses ist, werden ihre Argumente durch drei sehr unterschiedliche Beschreibungen der EU, drei unterschiedliche ‚Rezepte‘ für die weitere ‚Gesundheit‘ der EU und drei unterschiedliche Prognosen der zukünftigen Entwicklung der EU untermauert. Der zweite Abschnitt diskutiert jeden dieser drei Standpunkte kritisch und unter Einbeziehung der theoretischen Konzepte, die von Stein Rokkan in seiner Untersuchung der politischen Systemgestaltung entwickelt wurden. Eine Analyse aus dieser Perspektive zeichnet ein ambivalenteres Bild von der Zukunft der EU und legt den Schluss nahe, dass die Ambiguität, die auf die gegenwärtige „lose begrenzte“ Natur der EU zurückzuführen ist, unerschwellige Spannungen erzeugt, die letzten Endes zu ihrer Desintegration führen könnten.

### **Drei Lesarten der EU als politische Ordnung in der Ratifizierungskrise**

#### *Die EU als Problemlösungsgemeinschaft*

Gegen die Vielzahl von Stimmen, die nach Mitteln suchen, um Regieren auf supranationaler Ebene zu legitimieren, haben Giandomenico Majone und Andrew Moravcsik argumentiert, dass der Mangel an Bürgerbeteiligung und Politisierung ein *Imperativ für*, und nicht eine *Sperre gegen* legitimes europäisches Regieren sei. Diese beiden Wissenschaftler haben eine normative Sicht der EU als einer Problemlösungsgemeinschaft vorgestellt, deren Ziel es ist, einvernehmliche Lösungen für gemeinsame Probleme zu erzielen, welche nicht von den Nationalstaaten im Alleingang gelöst werden können. Der Entwicklungspfad der EU wird jedoch von der nationalen politischen Führung kontrolliert.

In einer Reihe von Artikeln hat Moravcsik das Scheitern des Verfassungsvertrages herangezogen, um die Forderungen derjenigen zu widerlegen, die behaupten, dass die EU demokratisiert werden müsse, um ein als solches wahrgenommenes demokratisches Defizit zu bekämpfen. Er zieht zwei zentrale Lehren aus dem Scheitern der Ratifizierung. Die erste ist, dass die EU als politisches System einen stabilen Gleichgewichtszustand sowohl in institutioneller wie auch in materieller Hinsicht erreicht hat. Die zweite ist, dass dieses System sowohl normativ wünschenswert als auch vollständig legitim ist.<sup>3</sup>

Moravcsiks Ausgangspunkt ist, dass das Scheitern des Verfassungsvertrages keine Krise für die EU darstellt, weil bereits eine ‚konstitutionelle Ordnung‘ in der Europäischen Union besteht. Auf materieller Ebene ist eine Kompetenzaufteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten beschlossen worden, und die Balance hat sich stabilisiert. „The EU is now pre-eminent in trade, agriculture, fishing, Eurozone monetary policy and some business regulation and helps coordinate cooperation in foreign policy.“<sup>4</sup> Laut Moravcsik macht dieser le-

3 Andrew Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, in: Politische Vierteljahresschrift 2/2006, S. 219-241.

4 Andrew Moravcsik: Europe without Illusions, in: Prospect 112, Juli 2005, S. 4.

gislative Output wenig mehr als 20 Prozent aller Gesetzgebung aus und korrespondiert mehr oder weniger mit den Bereichen, in denen die Bürgerinnen und Bürger sich explizit ein Handeln der EU wünschen. Sie stellen „areas of less concern, or on which there is an administrative, technical or legal consensus“<sup>5</sup> dar.

Moravcsik argumentiert, dass diese Bereiche genau diejenigen sind, in denen sogar auf der Nationalstaatsebene entpolitisiertes Regieren als normativ legitim angesehen wird.<sup>6</sup> Diese Sichtweise wird von Majone geteilt, dessen wohlbekannte These, dass die EU ein „regulativer Staat“ sei, von der Prämisse ausgeht, dass es das Ziel der EU sei, regulative Fragen zu regeln, die pareto-effiziente<sup>7</sup> oder Win-win-Lösungen erfordern. Die europäischen Regierungen haben diese Kompetenzen genau aus dem Grund an die supranationale Ebene delegiert, um sie von politischer Einmischung abzuschirmen, die die Pareto-Effizienz durch die Schaffung eines Potenzials für eine politische ‚Inbesitznahme‘ dieser Fragen durch mächtige Minderheiten oder kurzfristige politische Handlungserfordernisse bedrohen würde.<sup>8</sup> Pettit entwickelt dieses Argument weiter: „Democracy requires modes of popular and political control, of course, but it also requires a regime under which people and politicians are willing and able to trust in various depoliticised bodies to make decisions on certain matters of common interest. The democratic society which leaves the exercise of power to popular majorities and political elites may easily become the worst of despotisms.“<sup>9</sup> Moravcsik erhält das Argument aufrecht, dass es keinen politischen Willen gebe, den Integrationsprozess weiter zu vertiefen, da die Mitgliedstaaten bereits alle Kompetenzen delegiert hätten, die solche „matters of common interest“ darstellen. Als Beleg dieses Arguments stellt er fest, dass der Verfassungsvertrag – anders als die Einheitliche Europäische Akte (EEA), der Vertrag über die Europäische Union (Maastricht) oder der Vertrag von Amsterdam – durch seinen verblüffenden Mangel an positiven Reformvorschlägen auffällt.<sup>10</sup> Da supranationale Institutionen nur den Willen der Mitgliedstaaten ausführten und die Mitgliedstaaten kein Interesse an einer Vertiefung der Integration zeigten, sei eine konstitutionelle Einigung bezüglich der Substanz europäischer Zusammenarbeit erzielt worden.

Wenn man dieses Argument akzeptiert, folgt daraus, dass die *Legitimität* europäischen Regierens davon abhängen wird, ob ihr institutionelles Design sich als effizient erweist bei der Erreichung wünschenswerter Ergebnisse, die sowohl transparent sind als auch einer politischen Verantwortung zugeordnet werden können. Laut Moravcsik ist in der Tat eine institutionelle Dimension der konstitutionellen Einigung erreicht worden, die diese Bedingungen erfüllt. Delegierte Politiken seien einem empfindlichen und komplexen System der Gewaltenteilung und -verschränkung unterworfen, das sicherstelle, dass nur die Politiken durchsetzbar seien, bei denen ein großes gegenseitiges Einvernehmen besteht. Die Mitgliedstaaten behielten die Kontrolle über die Richtung der Integration und verhandelten die wichtigsten Entscheidungen in hartem, intergouvernementalen Bargaining. Alle Politikvorschläge, die von der Kommission vorgelegt werden, seien das Ergebnis einer Konsultation breiter gesellschaftlicher Interessen, und um angenommen zu werden, müsse ihnen dann entweder der Ministerrat einstimmig zustimmen, oder aber sie müssten – in der Mehrzahl der Fälle – hohe

5 Moravcsik: Europe without Illusions, S. 8.

6 Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?

7 Das Pareto-Optimum bezeichnet einen Zustand, in dem kein Individuum besser gestellt werden kann, ohne ein anderes dadurch schlechter zu stellen.

8 Giandomenico Majone: The Rise of the Regulatory State in Europe, in: West European Politics 3/1994, S. 77–101.

9 Philip Pettit: Deliberative Democracy And The Case For Depoliticising Government, 2001, abrufbar unter: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLJ/2001/58.html#Heading125> (letzter Zugriff: 10.10.2006).

10 Moravcsik: Europe without Illusions, S. 3.

Mehrheitsquoten sowohl im Ministerrat als auch im Europäischen Parlament erfüllen. Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament üben jeweils Kontrollfunktionen aus, und der Europäische Gerichtshof übt die richterliche Überprüfung aller Handlungen der EU aus.<sup>11</sup> Kurzum: „[O]nce we set aside ideal notions of democracy and look to real world standards, we see that the EU is at least as transparent, responsive accountable and honest as its member states.“<sup>12</sup>

Dementsprechend erhält Moravcsik das Argument aufrecht, dass der Verfassungsvertrag nicht wegen seines Inhaltes, einem „conservative text containing incremental improvements which consolidate EU developments of the past 20 years“<sup>13</sup>, sondern wegen des Diskurses gescheitert sei, von dem die politischen Eliten Gebrauch gemacht hätten, um ihn zu ‚verkaufen‘. Dieser Diskurs habe die Basis der bestehenden konstitutionellen Einigung unterminiert. Der Verfassungsvertrag wurde regelmäßig als „a grand scheme for constitutional revision and popular democratization of the EU“<sup>14</sup> bezeichnet. Moravcsik sieht im Scheitern des Verfassungsvertrages den endgültigen Beweis dafür, dass diese Art von Demokratisierung der EU nicht angemessen ist. Er stellt insbesondere die vorgefasste Logik in Frage, dass Beteiligungsmöglichkeiten eine informierte Deliberation erzeugen, die ihrerseits Identität, Vertrauen und Legitimität generieren. Er sieht den Grund für das geringe Engagement der Bürgerinnen und Bürger in EU-Fragen darin, dass die Union mit Fragen von geringer politischer Bedeutung befasst sei und dass die Beteiligungskosten in Form von Lernprozessen, Deliberation und Mobilisierung schlicht zu hoch seien, als dass rationale Individuen sie in Betracht zögen: „[S]ince everyday voters view the matters handled by the EU as relatively obscure, they have little incentive to debate or decide them.“<sup>15</sup> Darüber hinaus erfordere politische Deliberation eine politische Strukturierung wie politische Konfliktlinien, intermediäre Organisationen und kulturelle Bindungen. Eine Politisierung auf der EU-Ebene, die diese Bedingungen nicht erfülle, öffne die Debatte für extreme Sichtweisen der EU auf beiden Seiten des politischen Spektrums. Daher gebe es wenig Grund zu glauben, dass die Bürgerinnen und Bürger, denen EU-Fragen vorgelegt würden, eine gut informierte und überlegte Wahl treffen werden.<sup>16</sup> Dies erklärt, warum die Debatten um die Referenden durch innenpolitische Belange dominiert wurden und warum am Ende des Verfassungsprozesses wenige darstellen konnten, was der Inhalt des entstandenen Dokumentes ist.<sup>17</sup>

Für Moravcsik bestätigte das Scheitern des Verfassungsvertrages und der Referenden daher eine *Beschreibung* der EU als einer Problemlösungsgemeinschaft, an die die Mitgliedstaaten rational diejenigen Bereiche delegiert haben, die am effektivsten auf der supranationalen Ebene behandelt werden können. Dieses System funktioniert auf der Basis einer konstitutionellen Einigung, deren Legitimität sich aus indirekten Formen der demokratischen Kontrolle und einem stabilen institutionellen Arrangement der Gewaltenteilung und -verschränkung ableitet. Die Existenz der EU lässt den Mitgliedstaaten die volle Kontrolle über die Funktionen, die auf der nationalen Ebene verbleiben – wie die Wohlfahrtssysteme, die einer partizipatorischen Demokratie unterworfen sind. Moravcsiks ‚Rezept‘ ist, dass nicht mehr als ein ‚Basteln‘ an institutionellen Designs vonnöten sei, um eine ‚gesunde‘ Fortführung dieses Systems zu gewährleisten. Im Gegensatz dazu würde demokratische Par-

11 Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?

12 Moravcsik: Europe without Illusions, S. 8.

13 Moravcsik: Europe without Illusions, S. 3.

14 Moravcsik: Europe without Illusions, S. 2.

15 Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, S. 226.

16 Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, S. 227.

17 Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, S. 228.



tization die Effizienz und Stabilität dieses Systems in Gefahr bringen. Obwohl er keine Vorhersage für die Zukunft der EU trifft, folgt aus seiner Argumentation, dass eine weitere Vertiefung nicht zu erwarten ist, dass aber eine weitere Erweiterung möglich ist, wenn sie den Interessen der Mitgliedstaaten gerecht und als kompatibel mit der konstitutionellen Konfiguration erachtet wird. Kurzum, die EU sei jetzt ein ‚reifes‘ politisches System und „does not need to move forward on a neo-functionalist bicycle in order to be stable.“<sup>18</sup>

### *Die EU als ein demokratisches politisches Gemeinwesen*

Hix teilt Moravcsiks Ansicht, dass das Scheitern der Ratifikation keine Krise für die EU darstellt, und er stimmt darin überein, dass die EU im Hinblick auf ihre institutionelle und substanzielle Entwicklung einen Gleichgewichtszustand erreicht hat. Die ökonomische und politische Architektur sei weitgehend vollständig und umfasse „a continental scale market regulated at the European level, taxing and spending at the national level and the coordination of national policies where one member state’s policies affect another.“<sup>19</sup>

Für Hix deutet eine Bewertung der Ratifikationskrise jedoch auf die Tatsache hin, dass die Legitimität der EU in der Bevölkerung dringend gestärkt werden muss, um langfristige Effektivität und Stabilität zu gewährleisten. Zusammen mit anderen Wissenschaftlern, die Moravcsik für seinen übertrieben optimistischen Glauben verspotten, dass die EU die beste aller möglichen Welten<sup>20</sup> biete, argumentiert Hix, dass eine stärkere Demokratisierung der europäischen Politikgestaltung angesichts der heutigen Natur und Reichweite der EU als einem politischen System sowohl unvermeidlich als auch wünschenswert sei.<sup>21</sup>

Hix geht von der Prämisse aus, dass wenige EU-Politiken tatsächlich die Art von paretoeffizienten Ergebnissen produzieren, auf denen Moravcsik und Majone ihre Argumentation aufbauen. Vielmehr produziere der europäische Entscheidungsfindungsprozess Gewinner und Verlierer. Sogar im Bereich der Regulierung des Binnenmarktes, behauptet Hix, seien die Entscheidungen, die getroffen werden, politischer Natur und hätten bedeutende redistributive Konsequenzen. So habe zum Beispiel die Liberalisierung durch die Beseitigung nationaler Protektion und Handelsbarrieren negative Konsequenzen für einheimische Produzenten gehabt.<sup>22</sup> Vertreter der politischen Ökonomie stimmen dem zu: „What kind of minimum common standards or policies we want to adopt at the EU level for a wide range of policy areas related to the functioning of the internal market is a real and, indeed, legitimate political issue. It is not just a matter for technocrats to resolve.“<sup>23</sup>

Ferner weist Hix darauf hin, dass die heutige EU nicht nur Entscheidungen über Regulierungsmaßnahmen trifft, sondern über ein ganzes Spektrum von unterschiedlichen Politiken – von Fragen, die das Gemeinwohl betreffen, bis hin zu reinen Umverteilungsfragen. Nachdem die grundlegende konstitutionelle Architektur nun errichtet worden sei, müssten schwierige ideologische Entscheidungen über den Einsatz dieses politischen Apparats getroffen werden: „Should the EU single market be more liberal or regulated? Should macro-

18 Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, S. 237.

19 Simon Hix: Why the EU needs left-right politics, in: Politics: the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?, Notre Europe Policy Paper Nr. 19/2006, abrufbar unter: <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Policypaper19-en.pdf> (letzter Zugriff: 10.10.2006), S. 7.

20 Larry Siedentop: A crisis of legitimacy, in: Prospect 112, Juli 2005, S. 26.

21 Hix: Why the EU needs left-right politics, S. 7.

22 Andreas Follesdal and Simon Hix: Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik, European Governance Papers Nr. C05 02/ 2005, abrufbar unter: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf> (letzter Zugriff: 10.10.2006), S. 25.

23 Loukas Tsoukalis: The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 1/2006, S. 1–15, hier S. 6.



economic and monetary policies be more orthodox or Keynesian? Should the EU have a more liberal or more restricted immigration policy?<sup>24</sup>

Folglich ist eine größere Politisierung der Politikgestaltung unvermeidlich. Denen zufolge, die glauben, dass die EU ein demokratisches politisches System sein solle, ist dies jedoch auch unerlässlich, um die Legitimität des Systems in der Bevölkerung zu stärken. Eine Politisierung hätte etliche der in dieser Hinsicht wünschenswerte Auswirkungen: Erstens, weil sie die politischen Entscheidungsträger verantwortlich machen würde für ihren politischen Output. Der politische Schlagabtausch versetzt die Bürgerinnen und Bürger in Demokratien in die Lage, konkurrierende politische Programme und konkurrierende Kandidaten für öffentliche Ämter gegeneinander abzuwägen und diejenigen zu verdrängen, die ihre Macht nicht wie im Wählerauftrag vorgesehen gebrauchen. Zweitens, weil dieser Prozess der Deliberation die Politik dazu bringen würde, stärker auf sich verändernde Präferenzen einzugehen. Durch Deliberation bildeten und veränderten Bürgerinnen und Bürger ihre Meinungen über politische Wahlmöglichkeiten.<sup>25</sup>

Follesdal und Hix bestreiten die Behauptung, dass die EU sich mit Fragen befasse, die nicht wichtig für die Bürgerinnen und Bürger seien, indem sie darauf hinweisen, dass politische Fragen und Probleme dem politischen Prozess eigentlich endogen seien. Das heißt, dass bestimmte Fragen als nicht wichtig wahrgenommen werden, *weil* sie nicht politisiert wurden – und nicht andersherum. Es folgt, dass „apathy is likely to change if media and political parties start to claim that EU decisions impact on high-salience issues such as health care provision, education law and order, pensions and social security.“<sup>26</sup> Darüber hinaus stimmen diese Autoren nicht überein mit Moravcsiks Argument, dass ein depolitisiertes EU-System Output produziere, der den Präferenzen der Wählerinnen und Wähler entspreche. Ohne politischen Schlagabtausch gebe es keine Möglichkeit, sicher zu stellen, dass die Art der ‚aufgeklärten Bürokratie‘, die von Majone und Moravcsik bevorzugt wird, weiterhin auf sich verändernde Präferenzen eingehen wird – oder dass der nächste politische Führer ebenso wohlwollend sein wird.<sup>27</sup>

Wie vorab dargelegt argumentiert Moravcsik, dass diese Beschäftigung mit demokratischer Partizipation von einer Fixierung auf eine ‚ideale Vorstellung von Demokratie‘ herühre, die in Bezug auf den Nationalstaat konzipiert wurde. In seiner Erwiderung entgegnet Hix, dass eine zunehmende Partizipation nicht nur im Hinblick auf theoretische, sondern auch auf pragmatische Effizienzgründe zwingend erforderlich sei. Eine Politisierung würde die Partizipation nicht auf Kosten der Effizienz verstärken, sondern vielmehr beide Dimensionen steigern: „The choice is not between reforming the EU to promote political leadership and policy efficiency or reforming the EU to promote more politics and democracy. In reality, one cannot exist without the other.“<sup>28</sup>

Hix weist darauf hin, dass das von Moravcsik beschriebene, hochgradig auf Konsens angelegte System der Gewaltenteilung und -verschränkung nicht nur radikalen Politikwandel verhindere – sondern generell die Annahme jeder politischen Entscheidung erschwere. Wenn Politiken einmal vereinbart seien, führten die hohen Stimmenanteile, die erforderlich sind, um eine Entscheidung rückgängig zu machen, dazu, dass Politiken ‚eingeschlossen‘ würden, so dass sie nicht leicht an sich verändernde Präferenzen oder Zusammenhänge angepasst werden können. Sehr viel wissenschaftliche Aufmerksamkeit ist auf die Frage ge-

24 Hix: Why the EU needs left-right politics, S. 7.

25 Hix: Why the EU needs left-right politics.

26 Follesdal und Hix: Why there is a democratic deficit in the EU, S. 25.

27 Follesdal und Hix: Why there is a democratic deficit in the EU.

28 Hix: Why the EU needs left-right politics, S. 4.

richtet worden, wie man das Potenzial für einen völligen institutionellen Stillstand in einer EU von 25 Mitgliedstaaten überwinden könne – der Verfassungsvertrag war natürlich ein Versuch, dieses Problem zu bewältigen. Hix stellt fest, dass aufgrund der noch fehlenden Einigung über eine Vertragsänderung die Politisierung ein effektives Mittel zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU darstelle, während das bestehende System der Gewaltenteilung und –verschränkung radikalen Wandel verhindern und damit potenzielle Risiken minimieren würde.<sup>29</sup>

Des Weiteren diene das Scheitern der Ratifizierung für Hix dazu, die These hervorzuheben, dass ohne ein größeres Engagement der Bürgerinnen und Bürger in der EU die Stabilität des Systems in Gefahr sei. Im derzeitigen System haben diejenigen, die der Richtung von EU-Politik kritisch gegenüber stehen, keine Wahl, als sich gegen die europäische Integration insgesamt zu stellen, da sie keine Möglichkeit haben, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben zum Beispiel angemerkt, dass dies in den Debatten um den Verfassungsvertrag beobachtet werden konnte, die stärker auf die Orientierung der politischen Ökonomie der EU fokussiert waren als auf den Inhalt des Dokumentes selber: „In the debate on the Constitutional Treaty in several member states it became clear that much opposition to the treaty was founded on the belief that if the treaty were accepted it would hasten the dismantling of the European social model, and the turn to neo-liberal policies throughout Europe. However, since many of the neo-liberal elements to which the objections were strongest were already contained in the existing treaties, they were unaffected by the rejection of the Constitutional Treaty.“<sup>30</sup> Politisierung würde dieses Problem durch die Bereitstellung institutioneller Mechanismen überwinden, um „debate and contestation about politics *in*, not only *of*, the EU“<sup>31</sup> zu erzeugen. Im Ergebnis würde die Effizienz der EU als System nicht länger durch einen Mangel an Unterstützung seitens der Bevölkerung behindert werden.

Für Hix stellt das Scheitern des Ratifikationsprozesses für die EU keine Katastrophe dar, weil erstens der Verfassungsvertrag in jedem Fall nicht weit genug ging bei der Umsetzung der Art von Reformen, die für die Bewältigung dieser Probleme notwendig waren, und zweitens, weil die notwendigen Reformen innerhalb der Grenzen der bestehenden Verträge erreicht werden können. Der wachsende Korpus von Arbeiten über politische Auseinandersetzung, in dem Hix selbst führend ist, hat beträchtliche empirische Belege dafür geliefert, dass die Politik innerhalb der europäischen Institutionen zunehmend von einer ideologischen Konfliktlinie bestimmt wird, die entlang der traditionellen territorialen Konfliktlinien verläuft.<sup>32</sup> Was Hix problematisch findet, ist, dass diese Konfliktlinien völlig von den Wählerpräferenzen abgekoppelt sind: „European citizens have very little information about the emerging politics inside the EU institutions and so cannot identify the protagonists and the positions they represent.“<sup>33</sup> Die Wahlen zum Europäischen Parlament seien nicht an politi-

29 Hix: Why the EU needs left-right politics.

30 Andrew Gamble: The European Disunion, in: *British Journal of Politics and International Relations* 1/2006, S. 34-49, hier S. 46.

31 Follesdal and Hix: Why there is a democratic deficit in the EU, S. 30.

32 Simon Hix: Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: an Application of Nominate to the EU, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2001, S. 663-688; Simon Hix/Amie Kreppel: From Grand Coalition to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament, in: *Comparative Political Studies* 1/2 /2003, S. 75-96.; Christina Zimmer/Gerald Schneider/Michael Dobbins: The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution, in: *Political Studies* 2/2005, S. 403-422.

33 Hix: Why the EU needs left-right politics, S. 23.

ches Verhalten gekoppelt, und daher sei es für Wähler unmöglich, die politischen Verantwortlichen zu bestrafen oder zu belohnen.

Im Lichte der Verfassungskrise führt Hix seine *Beschreibung* der EU als ein politisches System, das direkt mit anderen politischen Systemen verglichen werden kann, näher aus. Ein solcher Vergleich zeigt jedoch, dass die EU im Hinblick auf ihren demokratischen Input zurück bleibt – was wiederum die Effizienz und Legitimität ihres Outputs bedroht. Sein ‚Rezept‘ für die EU ist eine ‚graduelle‘ Reformagenda, um diese Probleme zu beseitigen. Die notwendigen Reformen würden eher politischen Willen als eine Vertragsänderung erfordern und politischen Wettbewerb zwischen konkurrierenden Kandidaten und Programmen für das Amt des Kommissionspräsidenten, größere Transparenz im Ministerrat sowie eine Steigerung der Gestaltungsmacht der Mehrheitsfraktion im Parlament hinsichtlich der europapolitischen Agenda einschließen.<sup>34</sup> Das Scheitern des Verfassungsvertrages habe gezeigt, dass die EU eine kritische Phase in ihrer Entwicklung erreicht habe. Seine Prognose ist, dass es künftig einen höheren Grad an Politisierung geben wird, da Entscheidungen darüber getroffen werden, wie das etablierte System zu gestalten sei. Wenn gegen diese Entwicklung jedoch Widerstand geleistet würde, dann würden die Verlierer dieser politischen Entscheidungen möglicherweise die zukünftige Stabilität des Systems bedrohen.

*‚Management von Vielfalt‘: Integration durch Institutionalisierung*

Eine dritte Lesart des Scheiterns der Ratifizierung sieht in der EU ein beispielloses supranationales Experiment für das Management von Vielfalt. Damit sei sie eher für organische, stückweise Prozesse als für ‚große Entwürfe‘ geeignet, die sie in die Strukturen, Prozeduren und das Vokabular einengen, die entweder in Bezug auf Staaten oder auf internationale Regime konzipiert worden sind.

Olsen zum Beispiel geht von der Annahme aus, dass selbst wenn bewusste institutionelle Reformen eine Rolle in der Formung des politischen Systems spielen, diese nicht die bedeutendsten Mechanismen des Wandels in einer komplexen und dynamischen politischen Ordnung wie der EU seien. Olsen merkt an, dass der Konstitutionalisierungsprozess in der Sprache einer institutionellen Reform von oben formuliert wurde. Dieser rhetorische Gestus „used an institutional engineering language, arguing what would be the best institutional tools for common purposes and how the union could be made more effective.“<sup>35</sup> Ziel sei es gewesen, eine Balance zwischen den verschiedenen Spannungen zu erreichen, die im Herzen eines jeden politischen Systems bestehen – zum Beispiel zwischen der Autonomie seiner konstitutiven Einheiten einerseits und effektiver Koordinierung andererseits sowie zwischen Effizienz und Partizipation. In anderen Worten war der Verfassungsvertrag somit ein bewusster Versuch, das Verhältnis zwischen Einheit und Vielfalt zu organisieren.<sup>36</sup>

Olsen hebt jedoch hervor, dass eine Reihe von Kernbedingungen erfüllt sein müssen, wenn eine solche institutionelle Konstruktion Erfolg haben soll: Es muss auf der Basis von stabilen Präferenzen und einer gut gestalteten Strategie für ihre Verwirklichung eine klare, einvernehmliche Vorstellung davon geben, was die Reformen zu erreichen bezwecken. Die Reformer müssen ein Mandat sowie die Macht und Autorität für die Durchführung der Reformen haben.<sup>37</sup>

34 Hix: Why the EU needs left-right politics, S. 23.

35 Johan P. Olsen: The Political Organization of Europe: Differentiation and Unification, Arena Working Paper 23/2005, S. 20.

36 Olsen: The Political Organization of Europe, S. 20.

37 Johan P. Olsen: Reforming European Institutions of Governance, in: Journal of Common Market Studies 4/2002, S. 581-602.

Alle diese Bedingungen fehlten auf der EU-Ebene. Erstens würden Reformer in ihrem Versuch behindert, die Spannungen zwischen den widerstreitenden politischen Integrationsprojekten, die Gegenstand dieses Aufsatzes sind, miteinander in Einklang zu bringen. „Institutional engineers cannot assume a shared vision of the future Europe, providing clear normative criteria of institutional improvement.“<sup>38</sup> Da jede unterschiedliche Konzeption der EU eine andere Beziehung zwischen Effizienz und Partizipation sowie zwischen Entscheidungsträgern und ihren Entscheidungsunterworfenen vorsieht, gibt es weder eine offensichtliche Wählerschaft, die ein Mandat erteilen könnte, noch ein abgestimmtes Verfahren, um es bereit zu stellen. Sollten Reformen durch ein Referendum beschlossen werden? Oder durch die Regierungen? Vom europäischen Volk, oder von den Völkern? Darüber hinaus seien die Präferenzen und Identitäten der Akteure eher veränderlich als stabil, da Integration noch immer ein umstrittener und dynamischer politischer Prozess ist. Der EU mangle es für die Bewältigung einer umfassenden Reform daher an einem gemeinsamen Vokabular, gemeinsamen Konzepten und einem kognitiven Rahmen.<sup>39</sup> Schließlich gebe es, da die Verteilung von Autorität und Macht offen ist<sup>40</sup>, kein einzelnes Machtzentrum, das die politische Ordnung maßgeblich verändern könne.

Die Debatten während des Konvents zeigten deutlich, dass die vielfachen Spannungen bestehen bleiben – ob sie nun territoriale Fragen oder Einstellungen zu Integration betreffen.<sup>41</sup> Angesichts dieser Heterogenität sei es für den Verfassungsvertrag unmöglich gewesen, die unterschiedlichen politischen Integrationsprojekte miteinander in Einklang zu bringen und die Frage nach der Natur der politischen Ordnung der Union zu klären. Viele Kommentatoren haben nahe gelegt, dass die resultierende Ambivalenz im Herzen des Dokumentes der Grund für seinen Untergang war: „There had always been tensions between two different bases of EU legitimacy – one deriving from treaties between states and the other deriving from democracy and citizenship – but never before had the collision between them been so serious. The Constitutional Treaty was based on a fatal, and perhaps unavoidable, ambiguity between the two and ended up pleasing almost no one.“<sup>42</sup>

Was aber sind dann die Implikationen des Misserfolges, sich nicht über die Natur der politischen Ordnung der EU geeinigt zu haben, für ihre ‚finalité politique‘? Kündigt dies in einer Union von 25 Mitgliedstaaten eine unvermeidliche Desintegration an? Laut Olsen ist das genaue Gegenteil möglich. Er erinnert uns daran, dass – während es keine bewusste Vertragsreform geschafft oder auch nur den Versuch unternommen habe, das Problem der konkurrierenden politischen Integrationsprojekte zu lösen – „the European Union has shown ability to live with an open ended process and enduring tensions and inconsistencies, not only in terms of policies but also institutional arrangements.“<sup>43</sup> In der Tat ist es wahrscheinlich, dass diese konzeptionelle Offenheit den Schlüssel für das Verständnis dafür geliefert hat, wie die EU es so lange bewerkstelligt hat, zunehmende Vielfalt mit der Vertiefung ihres Programms und ihrer institutionellen Kapazität unter einen Hut zu bringen.

Institutionalisten wie Olsen warnen davor, das Ausmaß der EU-Integration rein anhand formaler und rechtlicher Maßeinheiten zu analysieren. Um die Tiefe der Integration und die Natur der Mechanismen des Wandels zu erfassen, müssten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler den Akzent nicht auf ‚institutionenfreie‘ Modelle des intergouvernementalen

38 Olsen: *Reforming European Institutions of Governance*, S. 588.

39 Olsen: *Reforming European Institutions of Governance*, S. 594.

40 Olsen: *The Political Organization of Europe*.

41 Olsen: *The Political Organization of Europe*.

42 Gamble: *The European Disunion*, S. 35.

43 Olsen: *The Political Organization of Europe*, S. 18.

Bargainings setzen, sondern darauf, wie die Institutionen, die mit den Verträgen errichtet wurden, mit der Zeit in Praktiken und Verhaltensweisen umgesetzt würden. Da kein Konsens darüber erzielt worden sei, wie Regieren auf der supranationalen Ebene konfiguriert und legitimiert werden sollte, seien die Spannungen im Herzen des Systems pragmatisch und fallweise gelöst worden. Unterschiedliche institutionelle Arrangements und Verfahren hätten sich entwickelt, um die Anforderungen der verschiedenen Politikbereiche zu erfüllen. Innerhalb eines jeden dieser institutionellen Netzwerke hätten sich die Akteure durch tägliche Praxis, Lernen, Verhandlung und Problemlösung an neue Anforderungen angepasst.<sup>44</sup> Diese Lern- und Anpassungsprozesse hätten zu graduellen Veränderungen in den Wahrnehmungsmustern geführt.<sup>45</sup> Schrittweise Maßnahmen hätten einen umgestaltenden Wandel bewirkt, der stufenweise fest verwurzelt sei und das Verhalten der institutionellen Akteure im Ablauf der Zeit eingeschränkt und beeinflusst habe.<sup>46</sup>

Aus dieser Perspektive ist die beste *Beschreibung* der EU die, die sie weder als eine Problemlösungsgemeinschaft sieht, deren Legitimität indirekt durch ihre Mitgliedstaaten bereitgestellt wird, noch als eine demokratische politische Ordnung, die mit einem Nationalstaat vergleichbar wäre, sondern die sie als einen dynamischen Prozesses versteht, der auf das Managen von Vielfältigkeit abzielt und dessen Konturen durch die Praxis definiert werden. Integration hat nicht in einer einheitlichen und gleichförmigen Art quer durch unterschiedliche Politikbereiche stattgefunden. Stattdessen ist sie in funktionaler, territorialer und temporaler Hinsicht differenziert gewesen. Die daraus entstandene ungleichmäßige Institutionalisierung hat die Herausbildung eines Zentrums unterdrückt und eine heterogene politische Ordnung mit mehreren Ebenen und Zentren erzeugt.<sup>47</sup>

Olsens *Rezept* für die EU ist, dass ein Konstitutionalisierungsprozess in solch einer verschiedenartigen politischen Ordnung sowohl kontraproduktiv als auch unnötig ist. Die Fähigkeit, täglich zu lernen und sich anzupassen, die innerhalb der Institutionen des Regierens stattfindet, decke, wenn sie gut entwickelt sei, den Bedarf an einem großen konstitutionellen Design und einer Reform, was in einer Situation der strittigen Zielvorstellungen hinsichtlich der politischen Ordnung aller Wahrscheinlichkeit nach Krisen hervorrufen würde.<sup>48</sup>

Hieraus folgt, dass Olsens *Vorhersage* für den zukünftigen Entwicklungspfad der EU trotz der Herausforderung, eine gesteigerte Vielfalt miteinander in Einklang zu bringen, optimistisch ist. Die institutionalistische Perspektive behauptet nicht, dass die EU einen Gleichgewichtszustand erreicht habe. Sie hält sowohl eine neuerliche Erweiterung als auch Vertiefung für möglich, warnt aber, dass dieser Entwicklungspfad nicht von oben vorherbestimmt oder festgelegt werden kann. Der wichtigste Faktor, der eine zukünftige Erweiterung und Vertiefung ermögliche, wäre ein flexibler Ansatz anstelle eines ‚one size fits all‘-Integrationsansatzes, der das politische System in die Lage versetze, sich schrittweise und bedarfsgemäß zu entwickeln: „Uneven and flexible integration, the principle that some member states can cooperate more closely than others, opt-out arrangements, the pillar system, the principles of subsidiarity and proportionality, the many and complex procedures in use, and the different time-scripts and rhythms of change, can all be seen as ways of balancing unity and diversity in a polity with limited community and shared purpose.“<sup>49</sup>

44 Olsen: *The Political Organization of Europe*.

45 Beate Kohler-Koch: *The transformation of governance in the European Union*, London 1999.

46 Kenneth Armstrong/Simon Bulmer: *The Governance of the Single Market*, Manchester 1998.

47 Olsen: *The Political Organization of Europe*, S. 17.

48 Olsen: *The Political Organization of Europe*, S. 23.

49 Olsen: *The Political Organization of Europe*, S. 19.

## Kritik aus der Perspektive des Systembildungs-Ansatzes

Während die Vielfalt der methodologischen Ansätze in der EU-Forschung zu begrüßen ist, haben Wessels und andere überzeugend argumentiert, dass weiterhin Versuche unternommen werden müssen, eine allgemeine Theorie zu ermitteln, die nicht nur auf die statische Meso-Ebene blickt, sondern auch hilft, die Gestalt und Energie der Integrationsdynamiken zu verstehen.<sup>50</sup> Ein kürzlich unternommener Versuch, einen solchen ‚holistischen‘ Ansatz für den Integrationsprozess zu entwickeln, hat sich aus der Systembildungstheorie der modernen Staatsbildung entwickelt, der Stein Rokkan den Weg gebahnt hat. Bartolini hat versucht, die von Stein Rokkan entwickelten Konzepte und Werkzeuge auf die Analyse des europäischen Integrationsprozesses anzuwenden. Wie Rokkan konzentriert sich auch Bartolini auf die ‚longue durée‘ und stellt die Schaffung der Europäischen Union in den breiteren Rahmen der Entwicklung Europas vom Römischen Reich bis zur Bildung der modernen Staaten.<sup>51</sup> Bartolini beschreibt europäische Integration aus dieser Perspektive als „a new phase of nation-state boundary transcendence resulting in the de-differentiation of European politics after five centuries of a progressive differentiation“.<sup>52</sup> Der Auslöser für diesen Prozess sei die Schwächung des Staatensystems im Kontext der Globalisierung der Finanzmärkte im 20. Jahrhundert gewesen.

Dieser Integrationsentwurf stellt die Darstellung der EU als eine reine „Problemlösungsgemeinschaft“, die den Nationalstaat „rettet“<sup>53</sup>, in Frage. Während Bartolini akzeptiert, dass die EU eher eine Antwort auf statt die Ursache der nationalstaatlichen Unzulänglichkeit angesichts des internationalen Kapitalismus darstellt, betrachtet er Integration trotzdem als eine direkte Herausforderung der politischen Autorität des Nationalstaates.<sup>54</sup> Der Kontrollverzicht über rechtlich-administrative und ökonomische Grenzen habe Folgen sowohl für die Systemgestaltung (Loyalitäten und Solidarität) und die interne politische Strukturierung (Konfliktlinien und Kanäle der Repräsentation) auf der nationalen Ebene. Wenn gesellschaftliche Akteure die nationale Arena verließen, um ein Mitspracherecht im neuen Zentrum auszuüben, wirke sich dies auf die staatliche Kontrolle über Umverteilung und kulturelle Symbole aus, von denen demokratische Prozesse in Staaten und Wohlfahrtssystemen abhängen. Bartolini sieht daher die von Moravcsik und Majone beschriebene klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen der nationalstaatlichen und der EU-Ebene, bei der die Mitgliedstaaten vollständige Kontrolle über die Regierungstätigkeit behalten, als einen Trugschluss: „What cannot be maintained is the thesis of a division of labour between the EU and the nation state according to which the EU should be exclusively responsible for the regulation/deregulation of the market (in a way that is as independent as possible from political pressures) while the nation state should retain responsibility for introducing the necessary compensatory measures.“<sup>55</sup>

Bartolini teilt die Ansicht von Hix, dass das Management des Binnenmarktes fundamentale politische Konsequenzen habe. Sowohl positive als auch negative Formen von Integration würden unvermeidlich nationale Mechanismen der politischen Repräsentation und Legitimation untergraben, was zu einer nationalen politischen Destrukturierung führe. Bartolini findet jedoch das Rezept von Hix, diesen Zustand durch die Konstruktion eines

50 Wolfgang Wessels: Cleavages, controversies and convergence in European Union Studies, in: Michelle Cini and Angela Bourne: *European Union Studies*, Basingstoke 2006, S. 233–246, hier S. 238.

51 Stefano Bartolini: *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*, Oxford 2005, S. xii.

52 Bartolini: *Restructuring Europe*, S. 375.

53 Alan Milward: *The European rescue of the Nation-State*, London 1992.

54 Bartolini: *Restructuring Europe*, S. 368.

55 Bartolini: *Restructuring Europe*, S. 407.



größeren Maßes an Politisierung auf der europäischen Ebene zu beheben, hoch problematisch.

Sein erster Einwand ist, dass Politisierung nicht auf Fragen beschränkt bliebe, die analog zu nationalen Konfliktlinien sind, was es der europäischen Politik erlauben würde, entlang denselben Linien strukturiert zu sein wie nationale Angelegenheiten. Es gebe wenig Chancen, dass eine neue, europäische Struktur politischer Konfliktlinien geschaffen werden könnte, die der nationalen gleicht, denn die Einstellungen zum Integrationsprozess seien nur schwach an parteistrategische Orientierungen gekoppelt und gingen quer durch Interessengruppen und politische Organisationen, die ansonsten geschlossen seien. Im Ergebnis führe dies dazu, dass „European coordination of groups that are isomorphic to national decisions rest on very thin support.“<sup>56</sup> Stattdessen behauptet Bartolini, dass sich politische Kämpfe sehr viel wahrscheinlicher auf konstitutionelle Fragen konzentrieren würden, das heißt auf solche Fragen, die Mitgliedschaft, Kompetenzen und Entscheidungsverfahren betreffen und von denen er im Gegensatz sowohl zu Moravcsik als auch zu Hix nicht glaubt, dass sie bereits gelöst seien.<sup>57</sup> Welchen Grund gibt es dafür zu glauben, dass der Streit lediglich Rechts-Links-Themen betreffen wird, fragt er, wenn die Bereiche, die die europäischen Bürgerinnen und Bürger am meisten beschäftigen, sich auf Konflikte über die Reichweite der EU, ihre Kompetenzen und sogar ihre Existenz beziehen?

Zweitens ist Bartolini sehr skeptisch angesichts des Optimismus von Hix hinsichtlich des Potenzials für europäische Parteien, als Verbindungskanäle zwischen den Präferenzen der Wählerinnen und Whler und dem politischem Verhalten innerhalb der europäischen Institutionen zu agieren. Er schreibt ihre Geschlossenheit bei Abstimmungen einem Mangel an Parteidisziplin, einer geringen Sichtbarkeit und den Wahlkosten zu anstatt einem wirklichen ideologischen Zusammenhalt. Dies führt ihn zu der Schlussfolgerung, dass Politisierung tatsächlich den internen Zusammenhalt in den Parteigruppierungen auflösen würde, anstatt ihn zu stärken.<sup>58</sup>

Sein dritter Einwand ist der, dass Politisierung unvermeidlich unrealistische Erwartungen dafür erzeugen würde, was tatsächlich erreicht werden könnte innerhalb der bestehenden, festgelegten Ziele der EU. Angesichts der Tatsache, dass es keine klare Gewaltentrennung gebe und dass die Kompetenzen der Union in Bezug auf eine Liste von substantziellen – und lose definierten – Zielen festgehalten seien, bezweifelt Bartolini, dass in der EU tatsächlich ein konstitutionelles Abkommen getroffen worden sei. Die Besonderheit dieses Arrangements sei, dass die Verträge tatsächlich die Kompetenzen davor schtzten, in einer politischen Auseinandersetzung entschieden zu werden, anstatt „the procedures for selecting those who are allowed to take decisions and the procedures for taking those decisions.“<sup>59</sup> einfach schriftlich zu fixieren. Man könne daher von einer ‚Konstitutionalisierung‘ der wirtschaftlichen Rechte und der marktschaffenden Ziele sprechen, nicht aber von einer Konstitutionalisierung der entsprechenden politischen oder sozialen Rechte.<sup>60</sup> Folglich sei die Förderung einer öffentlichen Deliberation über alternative politische Mandate zum Scheitern verurteilt. Bartolini sieht das Beispiel eines politischen Mandates als eines an, das eine sich ausweitende Geldpolitik, europäische soziale Mindeststandards, aktive Beschäftigungs-

56 Bartolini: *Restructuring Europe*, S. 394.

57 Stefano Bartolini: *Should the Union be politicised? Prospects and Risks*, in: *Politics: The right or the wrong sort of medicine for the EU?*, Notre Europe Policy Paper Nr. 19/ 2006, abrufbar unter: <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Policypaper19-en.pdf> (letzter Zugriff: 10.10.2006).

58 Bartolini: *Should the Union be politicised?*

59 Bartolini: *Restructuring Europe*, S. 410.

60 Bartolini: *Restructuring Europe*, S. 410.



oder Fiskalpolitik oder einen radikalen Wandel in der Agrarpolitik mit sich bringen würde. Wenn ein solches Mandat Rückhalt in der Bevölkerung finden würde, könnte es dann dazu beitragen, institutionellen Stillstand zu überwinden, wie Hix behauptet? „The answer is NO. Such a political mandate would be frustrated by the autonomy of the European Central Bank, by the case law of the European Court of Justice, by the blocking vetoes in the Council.“<sup>61</sup>

Bartolini argumentiert daher, dass das institutionelle Arrangement der Union gegen die Entstehung politischer Strukturierungsmechanismen auf der erweiterten territorialen Ebene spricht, um die politische Destrukturierung auf der nationalen Ebene zu kompensieren. Dieses institutionelle Arrangement einfach von oben abzuändern sei jedoch keine plausible Lösung – vielmehr könnte dieses Rezept schlimmer sein als die Krankheit: „Any institutional democratization without political structuring would be potentially catastrophic.“<sup>62</sup> Bartolinis theoretischer Rahmen hält daran fest, dass politische Strukturierung von der Systembildungs-Kapazität einer territorialen Ordnung abhängt, das heißt von der Entwicklung eines gewissen Ausmaßes an kultureller Identifikation und Solidarität *zwischen* den Bürgerinnen und Bürgern dieser Ordnung *und in Richtung auf* die Institutionen des neuen Zentrums. Dies setze nicht die Erfordernis eines ethnokulturellen Demos voraus, da eine politische Gemeinschaft auf festgelegten Kodexen staatsbürgerlicher Pflichten, politischen Rechten oder einer Form des „republikanischen Patriotismus“ aufgebaut werden könne. Entscheidend sei jedoch, dass diese Art von interner Strukturierung nur sehr schwer, wenn nicht gar überhaupt nicht stattfinden könne, wenn territoriale oder Mitgliedschafts-Grenzen, die in der Europäischen Union offen bleiben, fehlten.<sup>63</sup>

Während Bartolini daher die Ansicht Olsens – der auch mit den theoretischen Werkzeugen der politischen Systembildung arbeitet – teilt, dass die EU eine sich ständig verändernde und lose begrenzte Ordnung ist, findet er diesen Zustand grundlegend problematisch. Die Theorie der politischen Entwicklung, auf der er aufbaut, behauptet, dass „some degree of coherence is necessary between cultural, economic, coercion and politico-administrative boundaries of any modern political formation.“<sup>64</sup> Wenn es einer politischen Ordnung an geschlossenen Grenzen mangle und es nur wenige Barrieren gebe, um sie zu verlassen, sei die Wahrscheinlichkeit, dass eine politische Strukturierung auftritt, niedrig. Da Akteure nicht ‚eingeschlossen‘ seien in die Politikgestaltung und Loyalitäten könne sich kein Vertrauen entwickeln, und die ‚organisatorische Hierarchie‘ werde sich nur geringem Druck ausgesetzt sehen, Mechanismen zu entwickeln, um auf eine Mitsprache durch die Bürgerinnen und Bürger zu reagieren.<sup>65</sup> Der funktional, territorial und zeitlich differenzierte Prozess der europäischen Integration, den Olsen als den Schlüssel zum Management von Vielfalt feiert, habe nationalstaatliche Grenzen aufgelöst, aber habe diese nicht auf der EU-Ebene wieder miteinander verbunden. Die daraus resultierende ‚unterschiedliche Grenztranszendenz‘ habe zu einer Fragmentierung der Orte der Macht und der Entscheidungsfindung geführt und die Schaffung eines stabilen maßgebenden Zentrums, welches es politischen Kräften zu gedeihen ermöglicht, verhindert. So lange die EU fortfährt, sich stückweise auf der Basis von verfassungsmäßig geschützten wirtschaftlichen Zielen und Rechten, aber ohne eine Vereinbarung über die grundlegenden politischen Dilemmata und Spannungen zu entwickeln, solange könne sich keine stabile politische Ordnung entwickeln: „The scattered elements of

61 Bartolini: Should the Union be politicised?, S.39.

62 Bartolini: Restructuring Europe, S. 408.

63 Bartolini: Restructuring Europe.

64 Bartolini: Restructuring Europe, S. 410.

65 Bartolini: Should the Union be politicised?, S. 47.

identities, interests and institutions need to be reconciled in some way into a new coherent order. If this reconstruction does not occur at some level other than the nation state, then tensions, conflicts and problems are likely to emerge that could jeopardise the features specific to European civilisation.“<sup>66</sup>

### **Schlussfolgerungen**

Vielleicht der einzige Bereich, in dem sich ein Konsens zwischen allen vier untersuchten theoretischen Perspektiven abzeichnet, ist der, dass eine große Diskrepanz zwischen der Rhetorik, die den Verfassungsvertrag umgab, und seinem realen Inhalt bestand. Vieles von diesem Diskurs implizierte, dass es das Ziel des Konstitutionalisierungsprozesses sei, fundamentale politische Fragen und Spannungen in Bezug auf die Natur der politischen Ordnung der EU zu klären und zu lösen. Doch die Reformer waren pragmatisch genug, um zu erkennen, dass, wenn sie auch nur versucht hätten, Antworten auf diese Fragen zu geben, ein Entwurf des Dokumentes schlicht die widersprüchlichen Zielvorstellungen sichtbar gemacht hätten, die dem Prozess zu Grunde lagen, anstatt diese näher zusammen zu rücken. Die Tatsache, dass der Verfassungsvertrag keine ‚magischen‘ Antworten auf die politischen Fragen im Herzen des Integrationsprozesses bot, trägt zu der Erklärung bei, warum die Mehrheit der in diesem Beitrag vorgestellten Autoren nicht glaubt, dass das Scheitern der Ratifizierung des Verfassungsvertrags die EU in einer schlechteren Lage zurücklässt als die, aus der sie gestartet war.

Die Implikationen dieser gegenwärtigen Lage der EU für ihren zukünftigen Entwicklungspfad hängen davon ab, ob wir glauben, dass das System als ein unbegrenzter Prozess mit einem offenen Ende gut funktioniert, oder ob wir das Gefühl haben, dass ein gewisses Maß an Einvernehmen über seine politische, territoriale und funktionale Finalität erforderlich ist. Sie hängen darüber hinaus davon ab, ob davon ausgegangen wird, dass die EU als politische Ordnung einen Gleichgewichtszustand erreicht hat, oder ob die Integration sich als ein dynamischer Prozess fortsetzt. Die in diesem Beitrag vorgestellten Autoren vertreten unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich dieser Frage.

Moravcsik behauptet, dass die EU ihren Gleichgewichtszustand erreicht habe. Die logische Schlussfolgerung ist, dass es keine weitere Vertiefung geben wird, dass aber dieser Vertiefungsstopp wiederum die Voraussetzung schafft für eine mögliche weitere Erweiterung. Für Hix hat die EU ebenfalls einen Gleichgewichtszustand erreicht, aber diese Vorstellung eines ‚Gleichgewichts‘ schließt eine weitere Vertiefung nicht aus. Da Hix sich eher mit der Funktionsweise der EU befasst als mit ihren dynamischen Entwicklungsprozessen, diskutiert er Erweiterung und Vertiefung nicht mit diesen Begrifflichkeiten. Die meisten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler würden seine Vorstellung eines höheren Grades an Politisierung jedoch als eine Vertiefung des Integrationsprozesses verstehen, ungeachtet der daraus resultierenden Politiken. Im Gegensatz dazu geht Olsen davon aus, dass die EU keinen Gleichgewichtszustand erreicht hat, sondern noch immer ein dynamisches ‚politisches Gemeinwesen im Werden‘ ist. Diese Dynamik werde sich fortsetzen; ihr sei aber am besten damit gedient, dass man den Zweck, die Struktur und die Ziele dieser politischen Ordnung flexibel hält.

Bartolinis Argumentation legt im Gegensatz dazu nahe, dass die Fortführung der Integrationsdynamiken, die bis jetzt als treibende Kraft hinter der Entwicklung der Union gestanden haben, höchst problematisch wäre. Eine weitere Vertiefung in Form einer Demokratisierung ohne eine Schließung der Grenzen würde sowohl die Union als auch die Basis des repräsen-

---

66 Bartolini: *Restructuring Europe*, S. 411.

tativen Prinzips, die Wohlfahrtssysteme und die Solidarität in ihren Mitgliedstaaten gefährden. Eine Territorialisierung wäre eine notwendige Vorbedingung für eine Vertiefung, weil eine politische Strukturierung nur aus einer Kohärenz zwischen ökonomischen, kulturellen und politischen Grenzen entstehen kann. Eine weitere Erweiterung ohne klare geografische Abgrenzung würde daher eine weitere Vertiefung in Form einer politischen Strukturierung unmöglich machen.

Die unvermeidliche Frage, die diese Kritik aufwirft, ist, ob es wünschenswert oder tatsächlich möglich wäre, die geschlossenen Grenzen und die politische Strukturierung, die sich im Nationalstaatskontext entwickelt haben, einfach zu reproduzieren. Die EU wurde konzipiert als ein alternatives politisches System, um die Dinge umzusetzen, die in den Nationalstaaten nicht länger effektiv geleistet werden konnten. Ihr komplexes System von fließenden und differenzierten Grenzen entwickelte sich als Antwort auf die Herausforderungen der Interdependenz in einer sich wandelnden internationalen Ordnung. Was wären dann Sinn und Zweck des Versuchs, die EU in eine vergrößerte territoriale Ordnung umzuwandeln, die ihren Mitgliedstaaten – abgesehen von der Größe – in jeder Hinsicht ähnelt?

Ein Fokus auf diese Fragen dient als Erinnerung daran, dass die Schwächung traditioneller Formen politischer Strukturierung innerhalb des größeren Bildes eines sozialen, politischen und ökonomischen Wandels gesehen werden muss. Gesellschaften sind heute nicht länger nach traditionellen Klassen- und Parteibindungen gegliedert. Die Zivilgesellschaft ist weniger geschlossen, und ihre Fügsamkeit sowie das Vertrauen in Autorität ist gebröckelt. Die politische Antwort auf das Scheitern der Ratifizierung des Verfassungsvertrages nähert sich einem Konsens darüber an, dass der gegenwärtige Fokus nicht auf der konstitutionellen Natur der Union liegen sollte, sondern darauf, wie man die Antworten geben kann, die die Menschen in Reaktion auf den skizzierten Wandel verlangen.<sup>67</sup> Tony Blairs Rede vor dem Europäischen Parlament nach den negativen Referenden stellen das Scheitern des Ratifizierungsprozesses in diesen breiteren Kontext: „It is not a crisis of political institutions, it is a crisis of political leadership. People in Europe are posing hard questions to us. They worry about globalisation, job security, about pensions and living standards.“<sup>68</sup>

Die EU ist nicht die Ursache dieser Krise – sie ist eine Antwort auf sie. Sie ist nicht die Ursache der Transformation des Regierens, sondern ein Experiment in gelenkter Internationalisierung. Wissenschaftler haben eine Schlüsselrolle bei der Aufzeichnung und Auswertung des Entwicklungspfades dieser „experimentellen Union“<sup>69</sup>, indem sie Mechanismen des Wandels identifizieren und Strategien vorschlagen, um die Arbeitsweise ihrer Infrastruktur effektiver zu gestalten. Die Vielfalt der wissenschaftlichen Reaktionen auf die Frage, welche Art eines politischen Systems die Europäische Union darstellt, reflektiert die Vielzahl der widerstreitenden Zielvorstellungen, die unter Politikern und Bürgerinnen und Bürgern nebeneinander bestehen. Versuche, diese grundlegenden politischen Spannungen zu lösen, haben sich bislang weder als hilfreich noch als möglich erwiesen. Die Kernfrage für Wissenschaftler, Praktiker sowie die Bürgerinnen und Bürger ist, ob sich dieses System der „gelenkten Internationalisierung“, das sich in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg

67 José Manuel Barroso: *Uniting in Peace: the Role of Law in the European Union*, Jean Monnet Vorlesung, Europäisches Hochschulinstitut Florenz, 31. März 2006; Institut für Europäische Politik (Hrsg.): *EU-25 Watch* Nr. 3, Juli 2006, Berlin, abrufbar unter: [http://www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/EU-25\\_Watch-No3.pdf](http://www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/EU-25_Watch-No3.pdf) (letzter Zugriff 10.10.2006).

68 Tony Blair: *Speech to the European Parliament*, 23 Juni 2005, abrufbar unter: [http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/UKEUPresidency2005\\_Sp\\_PM\\_EuropeanParliament\\_230605.0.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/UKEUPresidency2005_Sp_PM_EuropeanParliament_230605.0.pdf) (letzter Zugriff: 10.10.2006).

69 Brigid Laffan/Rory O'Donnell/Michael Smith: *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration*, London 1999.

entwickelt hat, weiterhin im einem den gesamten Kontinent umfassenden Maßstab an die intensiven und weit reichenden Prozesse der Globalisierung, des Wettbewerbsdrucks, der Sicherheit und der Nachhaltigkeit anpassen kann.

*Übersetzung aus dem Englischen von Dr. Anne Faber.*

*Der Beitrag ist Teil des EU-CONSENT Projektes ([www.eu-consent.net](http://www.eu-consent.net)) einem europaweiten Forschernetzwerk zu den Auswirkungen von Vertiefung und Erweiterung der EU im Rahmen des 6. Forschungsrahmenprogramms der Europäischen Union.*

### **Deutsche Ratspräsidentschaft Aufruf zur Einreichung von Manuskripten**

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 ist ein Schwerpunkt der redaktionellen Planung für die vier Ausgaben der Zeitschrift *integration* des kommenden Jahres. Daher rufen wir dazu auf, Manuskripte aus den Disziplinen Politik-, Rechts-, Wirtschafts- und Geschichtswissenschaft zum Thema „EU-Ratspräsidentschaft und deutsche Europapolitik“ bei der Redaktion *integration* einzureichen.

#### **Aspekte und Themenvorschläge**

- Berliner Erklärung aus Anlass des Jubiläums 50 Jahre Römische Verträge
- Vergleich vorheriger deutscher Ratspräsidentschaften
- zur allgemeinen Rolle, Funktion und Entwicklung der „Ratspräsidentschaft“ in der EU
- Ratspräsidentschaft und Verfassungsdebatte: Roadmap, Ratifizierungsprozess
- Bilanz des Juni-Gipfels, spezifischer Politikfelder bzw. der Ratspräsidentschaft im breiteren Kontext
- Deutsche Ratspräsidentschaft im Kontext deutscher Europapolitik
- die Dreierpräsidentschaft Deutschland – Portugal – Slowenien

Diese Liste dient lediglich als Anregung. Die Redaktion ist offen für Beiträge zu weiteren Aspekten der Ratspräsidentschaft. Manuskripte können auch in englischer oder französischer Sprache eingereicht werden. Sie würden dann im Falle einer Veröffentlichung übersetzt.

#### **Redaktionsschluss der einzelnen Ausgaben**

- Heft 1/2007: 17. November 2006
- Heft 2/2007: 16. Februar 2007
- Heft 3/2007: 17. Mai 2007
- Heft 4/2007: 17. August 2007

#### **Gutachterverfahren**

Themenvorschläge können jederzeit schriftlich oder telefonisch an die Redaktion *integration* gerichtet werden. Der Veröffentlichung von Manuskripten ist ein Gutachterverfahren vorgeschaltet. Nähere Informationen zum Gutachterverfahren sowie einige Autorenhinweise stehen unter <http://www.iep-berlin.de/publik/integration/autorenhinweise.htm> zum Download zur Verfügung.

Redaktion *integration*  
Institut für Europäische Politik, Bundesallee 22, 10717 Berlin  
E-Mail: [barbara.lippert@iep-berlin.de](mailto:barbara.lippert@iep-berlin.de)  
Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

# Externe Demokratieförderung der Europäischen Union – die Instrumentenwahl der EU aus vergleichender Perspektive

Annette Jünemann und Michèle Knodt\*

Das Thema der externen Demokratieförderung durch die Europäische Union steht zur Zeit ganz oben auf der politischen Agenda. Indem die Wertegemeinschaft Europäische Union ihr Modell legitimen demokratischen Regierens in Drittstaaten exportiert, hat sie Begriffe wie *Demokratie*, *Menschenrechte*, *Rechtsstaatlichkeit* und ‚good governance‘ zu Referenzgrößen ihres auswärtigen Regierens gemacht. Entsprechend dieser Entwicklung hat sich nun auch die Forschung dem Thema der externen Demokratieförderung zugewandt. Der überwiegende Teil dieser Forschungsbemühungen verbleibt jedoch in Einzelfallstudien zu unterschiedlichen Drittstaaten<sup>1</sup> respektive Drittstaaten innerhalb einer Region.<sup>2</sup> Systematisch vergleichende Studien finden sich im Vergleich unterschiedlicher externer Demokratisierer<sup>3</sup> oder im Bereich der EU-Beitrittskandidaten.<sup>4</sup> In diesem Beitrag wird die EU-Demokratieförderung in Nichtkandidatenstaaten einer vergleichenden Analyse unterzogen.

Die bisher in der Literatur vorherrschende Erklärung zur Strategie der externen Demokratieförderung geht davon aus, dass die Europäische Union im Sinne einer ‚Innen-Außenanalogie‘ ihre internationale Umwelt nach denselben Werten und Prinzipien gestalten will, die im Inneren der Gemeinschaft gelten.<sup>5</sup> Um dieses Ziel umzusetzen, machte sie die Demokratieförderung zur Querschnittsaufgabe aller Bereiche ihrer Außenbeziehungen: Handelspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, auswärtige Kulturpolitik sowie Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Insofern kann man von einem ‚democracy mainstreaming‘ sprechen, das sich unter anderem in sogenannten Demokratieklauseln manifestiert, die die Europäische Union seit 1995 in alle ihre Abkommen mit Drittstaaten einfügt. ‚Democracy mainstreaming‘ bedeutet jedoch nicht, dass die klassischen Instrumente der Demokratieförderung – politische Konditionalität, politischer Dialog sowie finanzielle Anreize und ‚capacity building‘ – von der Europäischen Union in allen Ländern in gleicher Weise eingesetzt würden. Vielmehr zeigt die eingehende Analyse vor allem der neueren Abkommen, dass sich die Fassungen der Demokratieklauseln bezüglich ihrer Schärfe und Verbindlichkeit erheblich voneinander unterscheiden. Zudem variiert die Demokratisierungspolitik der Europäischen

---

\* Prof. Dr. Annette Jünemann, Institut für Internationale Politik, Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

Prof. Dr. Michèle Knodt, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt.

- 1 Vgl. u.a. Susanne Gratius: Kuba unter Castro – Das Dilemma der dreifachen Blockade. Die kontraproduktive Politik der „Demokratieförderung“ seitens der USA und der EU. Opladen 2003; Siegmund Schmidt: Die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung Afrikas. Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung Nr. 28, München 1999.
- 2 Vgl. u.a. Richard Gillespie/Richard Youngs (Hrsg.): The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa, London 2002.
- 3 Vgl. das laufende Projekt von Peter Schlotter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) „Demokratisierung von Außen? Internationale Organisationen im Südkaukasus seit den 1990er Jahren“.
- 4 Vgl. Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier (Hrsg.): The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca 2005.
- 5 Vgl. Dirk Peters/Wolfgang Wagner: Die Europäische Union in den internationalen Beziehungen, in: Katharina Holzinger u.a. (Hrsg.): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Wiesbaden 2005, S. 215-272, hier S. 215-216.

Union, über die Formulierung der Demokratisierungsklausel hinaus, hinsichtlich der Instrumenten- und Strategiewahl sowie deren Implementierung.

Wie lassen sich diese Unterschiede erklären? Warum entscheidet sich die Europäische Union in einigen Fällen für eher negative Instrumente, wie etwa Sanktionen, Isolation, scharfe Konditionalitätsklauseln oder die Stützung oppositioneller Zivilgesellschaften, während sie in anderen Fällen lediglich demokratische Standards anmahnt und sich mit der Pflege eines politischen Dialogs begnügt? Bisher sind in der Literatur kaum systematisierende Antworten auf diese Fragen gegeben worden.

Im Fokus dieses Beitrags steht deshalb die Frage, nach welchen Kriterien die Europäische Union Strategien und Instrumente zur Förderung der Demokratie in unterschiedlichen Ländern auswählt und in wie weit sie die einmal gewählten Instrumente auch praktisch umsetzt. Dabei soll die Demokratisierungspolitik noch nicht bewertet werden, weder normativ noch hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität. Das Erkenntnisinteresse richtet sich ganz bewusst auf die eingegrenzte Frage, wie die Europäische Union ihre Demokratieförderung gestaltet und von welchen Kriterien sie sich dabei leiten lässt. Die empirische Basis dieses Beitrags bildet neben eigenen Recherchen sowohl eine Konferenz der Autorinnen zu diesem Thema im November 2005 als auch der daraus entstandene Tagungsband.<sup>6</sup> Der Beitrag skizziert zunächst die Bedingungen der Instrumenten- und Strategiewahl der EU-Demokratisierungspolitik. Dem folgt eine Zusammenschau der in diesem Zusammenhang wichtigsten empirischen Ergebnisse unserer Analyse. Ein kurzes Schlusskapitel wird vor allem Anknüpfungspunkte für weiterführende Forschungsarbeiten aufzeigen.

### **Bedingungen der Instrumenten- und Strategiewahl der EU**

Stellt man sich die Frage nach den Bedingungen, unter denen die Europäische Union ihre Instrumente für die Demokratieförderung in Drittstaaten auswählt, so kann man grundlegend drei Dimensionen unterscheiden: das europäische Mehrebenensystem, die ‚Resonanzstruktur‘ des Drittstaats beziehungsweise der dort relevanten Eliten und die Interdependenzen zwischen der Europäischen Union und dem Drittstaat. Hinzu kommt als Kontextvariable das internationale Umfeld, das ebenfalls einen Einfluss auf die europäische Demokratisierungspolitik ausüben kann.

#### *Das europäische Mehrebenensystem*

Da die Demokratieförderung unter anderem durch Außenhandelsabkommen der Europäischen Union und somit im Rahmen von gemischten bilateralen Verträgen durchgeführt wird, befinden wir uns im Bereich der geteilten Kompetenzen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Der Bereich der geteilten Kompetenzen weist den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle zu, denn an den entscheidenden Stellen des Entscheidungsprozesses – wenn es etwa um die Verhängung von Sanktionen geht – beschließt der Rat einstimmig. Durch die Möglichkeit von Vetopositionen ist die Europäische Union bei der Ausgestaltung ihrer externen Demokratisierungspolitik also in einem erheblichen Ausmaß abhängig von den Interessen ihrer Mitgliedstaaten. Ihr Mehrebenencharakter wird immer dann entscheidend, wenn einzelne Mitgliedstaaten besondere Beziehungen zu einem Drittstaat unterhalten, von denen

6 Vgl. den Tagungsbericht von Sonja Grimm: Demokratieförderung durch die Europäische Union zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *integration* 2/2006. Ein Sammelband erscheint in Kürze im Nomos Verlag: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.): *The EU as an External Democracy Promoter. Die externe Demokratieförderung der EU*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Baden-Baden (im Erscheinen).



sie nationale Interessen ableiten, die mit dem EU-Interesse an einer entweder besonders harten oder einer besonders weichen Demokratisierungspolitik kollidieren.

Gleichzeitig gilt, dass im Politikfeld der Demokratieförderung, gerade weil sie sich im Bereich der geteilten Kompetenzen abspielt, die Gemeinschaftsebene von größerer Bedeutung ist als sonst in der Außenpolitik üblich. Dies gilt vor allem für die Europäische Kommission, weniger für das Europäische Parlament. Bei der Analyse des Einflusses der Gemeinschaftsebene auf die EU-Demokratisierungspolitik ist des Weiteren die sogenannte ‚Brüsselerisierung‘ zu berücksichtigen. Damit werden (nicht intentionale) Angleichungsprozesse der Perzeptionen, Problemdefinitionen und Problemlösungsstrategien aufgrund langjähriger gemeinsamer Zusammenarbeit mit immer den gleichen in Brüssel tätigen Akteuren bezeichnet; Akteure die auf unterschiedliche Weise und auf unterschiedlichen Ebenen in die Entscheidungsprozesse der Europäischen Union involviert sind.

### *Resonanz innerhalb des Drittstaats*

Ein entscheidender Faktor für die Strategie und Instrumentenwahl der EU-Demokratisierungspolitik ist der politische Zustand des Drittstaates und dabei insbesondere die dort vorzufindende ‚Resonanzstruktur‘. Handelt es sich beispielsweise um einen fragilen, einen zerfallenden oder einen gescheiterten Staat? Davon hängt ab, inwieweit Sicherheitsrisiken von diesem Staat ausgehen, die bei der Strategiewahl zu berücksichtigen sind. Wie pluralistisch ist die Gesellschaft? Finden sich in der politischen Klasse und/oder der Zivilgesellschaft mehr oder weniger kooperative Ansprechpartner für eine demokratiepolitische Zusammenarbeit mit der Europäischen Union? Je nachdem, wird die Europäische Union unterschiedliche Kooperationsanreize zum Einsatz bringen müssen. Besonders schwierig dürfte sich die externe Demokratieförderung in Ländern gestalten, in denen extrem autoritäre Systeme oder eine fehlende beziehungsweise schwache Staatlichkeit keine Resonanzstrukturen entstehen lassen, an die mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium angeknüpft werden könnte.

### *Interdependenzen zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat*

Relevant für die Strategie- und Instrumentenwahl der EU-Demokratisierungspolitik sind des Weiteren wirtschaftliche und politische Interdependenzen zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat. Negative Instrumente können nur in der Beziehung mit solchen Ländern erfolgreich zum Einsatz gebracht werden, die wirtschaftlich und/oder politisch asymmetrische Interdependenzen zugunsten der Europäischen Union aufweisen. In solchen asymmetrischen Interdependenzbeziehungen können sich den (schwächeren) Drittstaaten jedoch Kooperationsmöglichkeiten durch andere Demokratisierer bieten (beispielsweise die USA, regionale Hegemonialmächte oder Internationale Organisationen), die Symmetrisierungseffekte auslösen, die der Europäischen Union ebenfalls die Anwendung negativer Instrumente erschweren.

### *Internationaler Kontext*

Als Kontextvariable soll nicht zuletzt die internationale Umwelt beziehungsweise das veränderte Verhalten anderer externer Demokratieförderer konzeptionalisiert werden. Darunter fallen sowohl Veränderungen der internationalen Beziehungen systemischer Art – wie etwa die veränderte Sicherheitslage nach dem 11. September 2001 – als auch Strategieänderungen anderer externer Demokratisierer wie der USA oder der Vereinten Nationen. Letzteres beinhaltet sowohl das Konkurrenzverhältnis der Europäischen Union zu anderen Staaten als auch ihre rechtliche Einbindung in internationale Organisationen sowie eventuelle arbeitsteilige Strategien.



## **Empirische Erkenntnisse über die Instrumenten- und Strategiewahl der EU-Demokratieförderung**

### *Implikationen des auswärtigen Regierens im Mehrebenensystem*

Wie oben bereits festgestellt, eröffnet die Demokratieförderung durch ihr im Bereich der geteilten Kompetenzen angesiedeltes Instrumentarium Vetopositionen für die Mitgliedstaaten. Daher kommt den bilateralen Beziehungen ‚interessierter Mitgliedstaaten‘ zu einem Drittstaat besondere Bedeutung zu. Es hat sich gezeigt, dass solch enge bilaterale Beziehungen den Handlungsspielraum der Europäischen Union erheblich einengen können und zwar meistens dahingehend, dass sie sich gezwungen sieht, auf den Einsatz negativer Instrumente der Demokratieförderung zu verzichten. Laura Feliu hat diesen Zusammenhang unter dem Begriff des ‚Paradoxes der Außenpolitik‘ folgendermaßen ausdifferenziert: Je enger die Beziehungen zwischen einem EU-Mitgliedstaat und einem Drittstaat sind, um so mehr Möglichkeiten der Einflussnahme ergeben sich für die Gemeinschaft. Diese Möglichkeiten bleiben jedoch ungenutzt, weil mit der Dichte der Beziehungen auch die Dichte nationaler Interessen zunimmt, die Zurückhaltung in der Anwendung vor allem negativer Instrumente der Demokratieförderung opportun werden lassen. Im Ergebnis wird somit die Förderung der Demokratie durch nationale – sicherheitspolitische und/oder wirtschaftliche – Erwägungen neutralisiert.<sup>7</sup>

Empirische Bestätigung findet das außenpolitische Paradox im Maghreb, wo sich die direkt betroffenen Nachbarn Spanien, Italien und Frankreich aus vorwiegend stabilitätspolitischen Gründen für eine äußerst zurückhaltende EU-Demokratieförderung stark machen und bislang jeglichen Einsatz negativer Instrumente verhindern konnten.<sup>8</sup> Analoges galt für die Politik der damaligen EG gegenüber dem Apartheidregime Südafrikas. Als ehemalige Kolonialmacht war es vor allem Großbritannien, das aus handelspolitischen Gründen und mit Rücksicht auf die britischen Bevölkerungsanteile innerhalb der weißen Minderheit Südafrikas eine harte Antiapartheidpolitik der Gemeinschaft verhinderte.<sup>9</sup> In der Empirie finden sich umgekehrt aber auch Beispiele dafür, dass besondere bilaterale Beziehungen zwischen einem Drittstaat und einem EU-Mitgliedstaat positiv wirken können. Dies ist überall da der Fall, wo zwar enge, oft historisch gewachsene bilaterale Beziehungen bestehen, die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten aber nicht befürchten müssen, dass sich eine konsequente EU-Demokratieförderung negativ auf die eigene Sicherheit oder Wirtschaft auswirkt. Als Beispiel sei hier Ghana genannt, wo sich innerhalb der Europäischen Union vor allem Dänemark für einen konsequenten Einsatz des demokratiepolitischen Instrumentariums einsetzt.<sup>10</sup> Wieder anders gestaltet sich die Situation auf dem Balkan. Hier nehmen auch die Mitgliedstaaten, die über besondere bilaterale Beziehungen zu einzelnen Ländern der Region verfügen, etwaige negative Auswirkungen der EU-Demokratisierungspolitik in Kauf, weil das Interesse an einer schnellen Demokratisierung dieser potenziellen Beitrittskandidaten bei allen Mitglied-

7 Vgl. Laura Feliu: A Two-Level-Game: Spain and the Promotion of Democracy and Human Rights in Morocco, in: Annette Jünemann (Hrsg.): Euro-Mediterranean Relations after September 11: International, Regional and Domestic Dynamics, London 2004, S. 90-111, hier S. 92.

8 Vgl. Annette Jünemann: Support for Democracy or Fear of Islamism? Europe and Algeria, in: Kai Hafez (Hrsg.): The Islamic World and the West: An Introduction to Political Cultures and International Relations, London 2000, S. 103-126.

9 Vgl. Siegmund Schmidt: The EU Democracy Assistance in Africa: The cases of South Africa and the Democratic Republic of Congo (DRC), in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.): The EU as an External Democracy Promoter.

10 Vgl. Gordon Crawford: Assessing EU Democracy Promotion in Africa: The case of Ghana, in: Annette Jünemann/ Michèle Knodt (Hrsg.): The EU as an External Democracy Promoter.

staaten nationale Partikularinteressen überwiegt.<sup>11</sup> Letztendlich scheint es auch ‚interessierte Mitgliedstaaten‘ zu geben, deren Interesse eher in der symbolischen Politik liegt. Hier ist etwa an das zunehmende Engagement der baltischen Staaten in Zentralasien zu denken, das weniger durch wirtschaftliche- oder Sicherheitsinteressen erklärt werden kann, als vielmehr durch das Bedürfnis, nach eigener erfolgreicher Demokratisierung nunmehr selbst als externer Demokratisierer tätig zu werden.

Nachdem nachgewiesen ist, welche besondere Rolle die bilateralen Beziehungen einzelner Mitgliedstaaten für die Strategiewahl der EU-Demokratisierungspolitik spielen, gewinnt auch der Faktor eines Regierungswechsels in einem derart interessierten Mitgliedstaat an Relevanz. Deutlich erkennbar wird dies etwa an der Einflussnahme Spaniens auf die Demokratieförderung der Europäischen Union in einzelnen lateinamerikanischen und karibischen Drittstaaten, die sich durch den Wechsel zwischen der Regierung Aznar und Zapatero entscheidend veränderte: weg von einer Politik, die die Europäische Union im Sinne des außenpolitischen Paradoxes behinderte und hin zu einer aktiven Bestärkung der EU-Demokratieförderung.

Aber auch die Gemeinschaftsebene gewinnt für die Gestaltung der externen Demokratieförderung zunehmend an Bedeutung. Hier ist vor allem an die Europäische Kommission zu denken, die mit der Administration der unterschiedlichen Projekte und Programme betraut ist. Dabei hat sie politische Lernprozesse durchlaufen, die sich weniger auf die Strategie- und Instrumentenwahl als vielmehr auf deren *Implementierung* auswirken. Im Kontext der Euro-Mediterranean Partnerschaft, um ein Beispiel zu geben, lässt sich der Lernprozess der Kommission an ihrem Umgang mit der Zivilgesellschaft ablesen. Zu Beginn förderte sie vor allem westlich orientierte und säkularisierte Vertreter der Zivilgesellschaft, die sie nicht aufgrund von politischen oder theoretischen Kriterien ausgewählt, sondern die schlicht von anderen europäischen Projektpartnern empfohlen wurden.<sup>12</sup> Zehn Jahre später kann man beobachten, dass das Management zivilgesellschaftlicher Projekte professionalisiert wurde. Die Auswahl der Projektpartner erfolgt nun unter systematischerer Berücksichtigung der spezifischen Struktur der Zivilgesellschaft in der Mittelmeerregion, was eine vorsichtige Einbeziehung des moderaten Spektrums islamischer Gruppierungen impliziert. Dabei spielt, ähnlich wie auf Ebene der Mitgliedstaaten, der Wechsel an der Spitze der Kommission eine nicht zu unterschätzende Rolle. Während der Amtszeit von Kommissionspräsident Romano Prodi und dem Kommissar für Außenbeziehungen, Chris Patten, wurde der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft spürbare Bedeutung zugemessen, wie innerhalb des Europäischen Parlamentes und einschlägiger NGOs positiv vermerkt wurde. Seit der Amtsübernahme durch José Manuel Barroso und Benita Ferrero-Waldner hat das politische Interesse jedoch spürbar nachgelassen.<sup>13</sup>

Ebenfalls dem Bedeutungszuwachs der Gemeinschaftsebene zuzurechnen ist die Ansiedlung der meisten für die Gemeinsame Außen- Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP und ESVP) relevanten EU-Institutionen direkt in Brüssel. Diese Brüsselisierung bewirkt horizontale und vertikale Anpassungs- und Angleichungsprozesse bei den Akteuren der einzelnen Mitgliedstaaten auf allen Ebenen des EU-Systems. Sie trägt damit indirekt dazu bei, dass diese weitgehend intergouvernementalen Politikfelder unterhalb der Schwelle der zur Zeit nicht zu realisierenden Integration *kohärenter* werden. Damit stärkt die Brüsselisierung

11 Vgl. Susan Stewart: EU Democracy Promotion in the Western Balkans, in: Annette Jünemann/ Michèle Knodt (Hrsg.): The EU as an External Democracy Promoter.

12 Vgl. Annette Jünemann: From the bottom to the top: Zivilgesellschaft und transnationale NGOs in der Euro-Mediterranean Partnerschaft, in: Michèle Knodt/Barbara Finke (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005, S. 249-270.

13 Vgl. Interviews von Annette Jünemann mit Mitgliedern des Europäischen Parlamentes, Vertretern des Euro-Mediterranean-Human-Rights-Network und der Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2006 in Brüssel.

nicht zuletzt das außenpolitische Profil der Gemeinschaft im internationalen System. Das Bemühen um ein kohärenteres Auftreten nach außen könnte, zumindest theoretisch, den oben beschriebenen oft negativen Einfluss einzelner Mitgliedstaaten auf die EU-Demokratisierungspolitik relativieren. Für diese These ließen sich allerdings (noch) keine empirischen Belege finden. Vielmehr hat sich gezeigt, dass die Strategie- und Instrumentenwahl der externen Demokratieförderung aufgrund der in Brüssel gesetzten außenpolitischen Prioritäten nicht allein auf Veränderungen in den jeweiligen Drittstaaten zielt, sondern zu einem erheblichen Teil auf eine Festigung und Stärkung der GASP. Vor diesem Hintergrund gewinnt die These von Stefan Brüne an Plausibilität, der die neue Afrikastrategie der EU in erster Linie als Instrument europäischer Selbstverständigung interpretiert und erst in zweiter Linie als operative Strategie zur Erreichung der ins Auge gefassten demokratiepolitischen Ziele.<sup>14</sup>

### *Implikationen symmetrischer und asymmetrischer Interdependenzen*

Die Instrumenten- und Strategiewahl hängt zu einem großen Teil von den Interdependenzen zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat ab. Je größer das wirtschaftliche und politische Potenzial des Drittstaates in seiner Beziehung zur Europäischen Union ist und je mehr alternative Kooperationsmöglichkeiten für diesen Staat bestehen, desto zurückhaltender ist die Union – zwangsläufig – im Gebrauch negativer Instrumente. Das prägnanteste Beispiel für diesen Zusammenhang ist die Kooperation mit China. Sie beruht auf einem handels- und wirtschaftspolitischen Abkommen von 1985, das 1994 und 2002 durch einen politischen Dialog zwischen der Europäischen Union und China ergänzt wurde. Negative Instrumente wie die politische Konditionalität haben keinen Eingang in das Abkommen gefunden. Angesichts der fehlenden Möglichkeiten einer direkten demokratiepolitischen Einflussnahme versucht die Union im Bereich des Handels zumindest Werte wie nachhaltige Entwicklung und Rechtsstaatlichkeit über den Umweg der Welthandelsorganisation (WTO) durchzusetzen. Seit Beginn des (mittlerweile abgeschlossenen) Beitrittsprozesses Chinas zur WTO hat die Europäische Union ihre bilateralen Verhandlungen mit China zunächst mit der WTO-Arena gekoppelt, um die Verhandlungen dann gänzlich auf das multilaterale Gremium zu verlagern. Damit verschaffte sich die Gemeinschaft Zugang zu möglichen Bündnispartnern und entwickelte gleichzeitig eine Legitimationsstrategie zur besseren Durchsetzung von multilateral anerkannten Prinzipien und Normen innerhalb der WTO-Arena.<sup>15</sup> Diese Legitimationsstrategie verweist auf das Phänomen der immer stärkeren Vernetzung internationaler Organisationen, das mit einem zunehmenden Ex- und Import von Prinzipien und Normen einhergeht.<sup>16</sup> Sie lässt sich auch in der Verankerung der externen Demokratieförderung im neuen EU-Verfassungsvertrag erkennen. So koppelt die Gemeinschaft in Artikel I-3,4 ihre Werte direkt an jene Werte, die schon in der Charta der UN verankert sind. Die Werte hingegen, die sich in allen Abkommen mit Drittstaaten innerhalb der Demokratieklausele finden, werden in einen internationalen Kontext gestellt, der je nach Abkommen variiert. So bildet der internationale Referenzrahmen im Fall der Abkommen im AKP-Bereich die Universale

14 Vgl. Stefan Brüne: Testfall Äthiopien: Die neue Afrikastrategie der Europäischen Union; Siegmund Schmidt: EU Democracy Assistance in Africa, in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.): *The EU as an External Democracy Promoter*.

15 Vgl. Michèle Knodt: *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem: Internationale Einbettung der EU in die WTO*, Baden-Baden 2005.

16 Vgl. Michèle Knodt/Markus Jachtenfuchs: *Regieren in internationalen Institutionen*, in: Michèle Knodt/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): *Regieren in internationalen Institutionen*, Opladen 2002, S. 9-28; Sebastian Oberthür/Thomas Gehring (Hrsg.): *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict Among International and EU Policies*, Cambridge 2006.

Erklärung der Menschenrechte und damit die UN, während in den Stabilitäts- und Assoziationsabkommen mit den Balkan-Ländern eindeutig auf die OSZE verwiesen wird.<sup>17</sup>

Empirische Belege gibt es auch für den eingangs konstruierten Fall, dass ein ökonomisch und politisch *schwaches* Land außenpolitische Opportunitäten erhält, die seine Abhängigkeit von der Europäischen Union relativieren. So ist etwa im Fall Kuba zu beobachten, dass die neuen Opportunitäten durch den Regierungswechsel in Venezuela zu Hugo Chávez und dessen großzügige Energiehilfe an Kuba dazu geführt haben, dass Kuba es sich leisten kann, seine Beziehungen zur Europäischen Union stark zurückzufahren. Damit hat sich der ohnehin schon geringe Einfluss der Gemeinschaft aus das Regime Fidel Castros weiter verringert. Anders als im Fall Kuba, dessen Resonanzstruktur von autoritärer Staatlichkeit gekennzeichnet ist, verhält es sich im Fall von Afghanistan, einem Land, dem es an funktionierenden staatlichen Strukturen mangelt. Dieses ökonomisch und politisch schwache Land verfügt aufgrund zahlreicher Geldgeber über jede Menge Opportunitäten, mit denen es sich der demokratiepolitischen Einflussnahme der Europäischen Union entziehen könnte. Dennoch treten die zu erwartenden Verhaltensweisen hier nicht ein. Die extrem schwache afghanische Regierung ist gar nicht in der Lage, ihre verschiedenen Geldgeber gegeneinander auszuspielen. Die Union verzichtet vielmehr von sich aus auf den Einsatz negativer Instrumente, da Sanktionen die humanitäre Not verschlimmern und damit auch die Destabilisierung des Landes vorantreiben würden. Mehr als positive Anreize stehen der Gemeinschaft angesichts der schwierigen Resonanzstrukturen in Afghanistan nicht zur Verfügung.<sup>18</sup>

Interdependenzen können für die Strategie- und Instrumentenwahl der EU-Demokratieförderung auch dann eine Rolle spielen, wenn sie gar nicht zwischen der Gemeinschaft und dem spezifischen Drittstaat bestehen, sondern zwischen der Gemeinschaft und einer regionalen Hegemonialmacht. So hält sich die Europäische Union beispielsweise in den fünf zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan aus Rücksicht auf Russland demokratiepolitisch extrem zurück. Mit der ehemaligen Supermacht Russland verbinden die Gemeinschaft äußerst asymmetrische sicherheits- und energiepolitische Interdependenzen, die für diese Zurückhaltung ausschlaggebend sind.<sup>19</sup>

Eine freiwillige Beschränkung der Europäischen Union auf positive Instrumente findet sich nicht zuletzt in ihrer Demokratisierungspolitik im südlichen Mittelmeerraum. Starke wirtschaftliche Asymmetrien würden hier zwar den Einsatz negativer Instrumente möglich machen. Abgesehen von der oben bereits erwähnten Vetoposition Frankreichs, Spaniens und Italiens steht jedoch eine weitere Erwägung einer härteren Gangart entgegen. Seit dem 11. September 2001 haben sich viele der autoritären arabischen Regime als Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus profiliert und damit Interdependenzen im sicherheitspolitischen Bereich geschaffen, deren Asymmetrie nunmehr zu Lasten der EU geht.<sup>20</sup>

### *Demokratie als Garant von Sicherheit und Stabilität in der Nachbarschaft*

Gemäß der Theorie des demokratischen Friedens ist der Wert der Demokratie nicht allein normativ zu bemessen; sie gilt auch als Garant von Stabilität und Sicherheit in den internati-

17 Vgl. Marise Cremona: Values in the EU constitution: The External Dimension, in: Susan Millns/Miriam Aziz (Hrsg.): Values in the Constitution of Europe, London (im Erscheinen).

18 Vgl. Florian Kühn: Das Engagement der Europäischen Union zur Demokratisierung Afghanistans, in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.): The EU as an External Democracy Promoter.

19 Vgl. Alexander Warkotsch: Die Demokratisierungspolitik der EU in Zentralasien, in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.): The EU as an External Democracy Promoter.

20 Vgl. Annette Jünemann: Security Building in the Mediterranean after September 11, in: Annette Jünemann (Hrsg.): Euro-Mediterranean Relations, S. 1-20. Auch erschienen in: Mediterranean Politics 2-3/2003, Special Issue, S. 1-20.

onalen Beziehungen. Von Demokratien wird erwartet, dass sie nicht nur ihre internen, sondern auch ihre externen Konflikte mit friedlichen Mitteln lösen, zumindest wenn es sich um Konflikte *zwischen* Demokratien handelt.<sup>21</sup> Aus dieser Perspektive ist die externe Demokratieförderung der Europäischen Union auch als Stabilitäts- und Sicherheitspolitik zu verstehen; als Versuch, den Import von Instabilität und Unsicherheit aus Osteuropa und dem südlichen Mittelmeerraum zu vermeiden.<sup>22</sup> Dies erklärt den empirischen Befund, dass die EU-Demokratieförderung in der unmittelbaren Nachbarschaft, und nur dort, den umfassenden Einsatz des gesamten demokratiepolitischen Instrumentariums vorsieht. Institutioneller Rahmen dafür ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. Hier wird unter dem Stichwort des ‚joint ownership‘ versucht, mit den Drittstaaten partnerschaftliche Vereinbarungen zu schließen, die auf gemeinsamen Werten aufbauen. Statt alle Nachbarstaaten in einen von der Europäischen Union vorgegebenen Rahmen zu pressen, werden in bilateralen Aktionsplänen auf die Situation des jeweiligen Landes zugeschnittene Strategien entwickelt, auf deren Grundlage auch der Einsatz negativer Instrumente die Anerkennung des Drittstaates finden soll.<sup>23</sup>

#### *„Demokratisierungs-Stabilitätsdilemma“*

Beim oben aufgezeigten Zusammenhang zwischen Demokratie und Stabilität muss mitbedacht werden, dass Demokratisierungsprozesse in bestimmten Ländern – je nach Resonanzstruktur – destabilisierend wirken können, woraus sich für die Europäische Union ein Zielkonflikt ergibt. Im Hinblick auf die Mittelmeerpolitik wird dieser Zielkonflikt von Annette Jünemann als ‚Demokratisierungs-Stabilitätsdilemma‘ bezeichnet.<sup>24</sup> Demzufolge ist es hoch wahrscheinlich, dass demokratische Reformen in den autoritären Systemen der arabischen Mittelmeerländern<sup>25</sup> turbulente Transformationsprozesse hervorbringen und damit zunächst einmal destabilisierend wirken würden. Mögliche Szenarien sind der Ausbruch von Bürgerkriegen, der Zerfall von Staaten und/oder die (eventuell sogar demokratische) Machtübernahme antiwestlicher Islamisten. Angesichts dieser Risiken ist es wenig verwunderlich, dass die Europäische Union im Zielkonflikt zwischen Demokratisierung und Stabilisierung letzterer den Vorzug gibt. Obwohl die Mittelmeerdrittländer Partner der ‚Neuen Nachbarschaftspolitik‘ sind, wird hier das für alle geltende demokratiepolitische Instrumentarium bewusst nur halbherzig implementiert; die Gemeinschaft setzt im südlichen Mittelmeerraum aus stabilitätspolitischen Gründen auf die bewährte Kooperation mit autoritären Systemen. Opfer dieser Strategie sind vor allem die Vertreter der demokratischen Zivilgesellschaften im südlichen Mittelmeerraum, denn der ‚low-profile‘ Strategie entsprechend bevorzugt die Kommission bei der Suche nach adäquaten Projektpartnern nun wieder Organisationen, die sich bereits in legalen staatlichen Strukturen bewegen. Dieses Vorgehen, das hinter die be-

21 Der Theorie des demokratischen Frieden ist relativierend entgegenzuhalten, dass Demokratien nur untereinander aber nicht prinzipiell friedlicher sind als undemokratische Regime.

22 Vgl. Marise Cremona: *The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues*, Workshop Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies and Instruments, 4-5.10.2004, Stanford University. Vgl. hierzu auch die EU-Sicherheitsstrategie von 2003, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (letzter Zugriff: 15.08.2006).

23 Vgl. Marise Cremona: *The European Neighbourhood Policy*, S. 7. Zur Nachbarschaftspolitik vgl. auch Elena Baracani: *Pre-accession and Neighbourhood: The European Union's Democratic Conditionality in Turkey and Morocco*. In: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.): *The EU as an External Democracy Promoter*.

24 Vgl. Annette Jünemann: *Security Building in the Mediterranean*.

25 Die politischen Systeme der einzelnen Mittelmeerdrittländer unterscheiden sich zwar stark voneinander, haben in Bezug auf ihre demokratischen Standards jedoch Gemeinsamkeiten, die die verallgemeinernde Bezeichnung *autoritär* trotz aller Differenzen rechtfertigen.

reits erwähnten Lernprozesse zurückfällt, wird vor allem vom Europäischen Parlament als Kooperation mit der falschen Zielgruppe scharf kritisiert.<sup>26</sup>

Dass sich die Europäische Union im Zielkonflikt zwischen Demokratisierung und Stabilisierung im Zweifelsfall für die Stabilisierung entscheidet, bestätigt eine Reihe von Studien zu Staaten ohne Beitrittsperspektive: Genannt seien hier die Fallbeispiele Äthiopien, Südafrika (vor dem Ende der Apartheid), Zentralasien und Jemen.<sup>27</sup> Aus konstruktivistischer Perspektive kann zusammenfassend festgestellt werden, dass bei der Lösung des Demokratisierungs-Stabilitätsdilemmas die außenpolitische Rolle der Europäischen Union als ‚internationaler Sicherheitsagent‘ offensichtlich über ihre außenpolitische Rolle als ‚internationaler Demokratieförderer‘ dominiert, es sei denn, es handelt sich um ein Land mit Beitrittsperspektive. Mitgliedstaaten, die durch die potenzielle Destabilisierung von Drittstaaten direkt betroffen wären, unterstützten diese Rollenhierarchie – in Einklang mit ihren jeweiligen außenpolitischen Rollen als ‚Wahrer der nationalen Interessen.‘<sup>28</sup>

### *Das veränderte Sicherheitsparadigma*

Stabilitätsüberlegungen werden auch durch Veränderungen in der internationalen Umwelt der Gemeinschaft beeinflusst. Eines der eindrucklichsten Beispiele für diesen Zusammenhang ist die internationale Sicherheitssituation nach dem 11. September 2001. In dem von Annette Jünemann herausgegebenen Sammelband „Euro-Mediterranean Relations after September 11“<sup>29</sup> analysieren Spezialisten der Region die Entwicklung der EU-Politik im Mittelmeerraum vor dem Hintergrund dieses einzigartigen Paradigmenwechsels in der internationalen Umwelt. Übereinstimmend kommen die Autorinnen und Autoren zu dem Ergebnis, dass ‚9/11‘ eine weitere Verschiebung zugunsten des Sicherheitsparadigmas im Umgang mit allen ‚islamischen‘ Ländern verursachte. Infolgedessen reduzierte die Europäische Union ihre Reformbemühungen in der Region so weit gehend, dass man von einer faktischen Einstellung der Demokratieförderung sprechen kann – zugunsten der Stabilisierung der autoritären Regime dieser als Sicherheitsrisiko wahrgenommenen Staaten. Damit wurde die Demokratieförderung als langfristige und auf Nachhaltigkeit angelegte Strategie der Sicherheits- und Stabilisierungspolitik aufgegeben. Ähnliche Auswirkungen von ‚9/11‘ auf die EU-Demokratieförderung wurden in Äthiopien und Zentralasien verzeichnet.<sup>30</sup>

26 Vgl. Interview von Annette Jünemann mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments am 25. April 2006 in Brüssel. Hierbei spielt auch eine Rolle, dass die Kommission ihre Arbeit dezentralisiert hat. Die Identifikation geeigneter Projektpartner wird zunehmend von den EU-Delegationen vor Ort wahrgenommen. Dieses Verfahren hat sich insofern als ungeeignet erwiesen, als die EU-Delegationen sich zur diplomatischen Rücksichtnahme auf die Regierungen im jeweiligen Gastland verpflichtet sehen.

27 Vgl. Stefan Brüne: Testfall Äthiopien; Die neue Afrikastrategie der Europäischen Union; Siegmar Schmidt: EU Democracy Assistance in Africa; Alexander Warkotsch: Die Demokratisierungspolitik der EU in Zentralasien; Richard Youngs: Democracy Dilemmas in the Middle East. The Cases of Iran, Saudi Arabia and Yemen. Jeweils in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.): *The EU as an External Democracy Promoter*.

28 Die Rollentheorie geht von der Annahme aus, dass internationale Akteure bestimmte *Rollen* übernehmen, die fortan ihre außenpolitischen Interessen und Handlungen beeinflussen. Das außenpolitische Rollenprofil eines internationalen Akteurs wird jedoch nicht nur von den internen Diskursen – hier den Diskursen innerhalb des EU-Mehrebenensystems - beeinflusst, sondern auch von Veränderungen im internationalen Kontext und nicht zuletzt von den sich wandelnden Rollenerwartungen externer Akteure. Insofern ist es durchaus möglich, dass die derzeitige Prioritätensetzung zwischen den konfligierenden Rollenkonzepten der EU sich wieder umkehrt, und zwar zugunsten der Rolle des internationalen Förderers der Demokratie. Vgl. Annette Jünemann: Realpolitisches Nutzenkalkül oder konstruktivistischer Rollenkonflikt? Erklärungsansätze für die Inkohärenz europäischer Demokratieförderung im südlichen Mittelmeerraum, in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.): *The EU as an External Democracy Promoter*.

29 Vgl. Annette Jünemann (Hrsg.): *Euro-Mediterranean Relations*.

30 Vgl. Stefan Brüne: Testfall Äthiopien; Alexander Warkotsch: Die Demokratisierungspolitik der EU in Zentralasien. Jeweils in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hrsg.): *The EU as an External Democracy Promoter*.



Dieser Entwicklung stehen allerdings Tendenzen innerhalb der Gemeinschaft gegenüber, sich im Internationalen System, insbesondere gegenüber den USA, verstärkt als „normative power“ zu profilieren.<sup>31</sup> Dieses Profilierungsbemühen ist zunächst einmal eine Erklärung für die offensichtliche Diskrepanz zwischen der starken demokratiepolitischen Rhetorik einerseits und ihrer defizitären praktischen Umsetzung andererseits. Möglich ist aber auch, dass mit der Profilierung als ‚normative power‘ erste Ansätze eines grundsätzlichen Prioritätenwechsels in der EU-Außenpolitik sichtbar werden, zugunsten einer konsequenteren und kohärenteren externen EU-Demokratieförderung.

### **Fazit und Anschlussmöglichkeiten**

Die hier skizzierten Ergebnisse unseres Forschungsprojektes zur externen Demokratieförderung der Europäischen Union haben vor allem eins gezeigt: Der Bedarf an systematisch vergleichender Forschung im Feld ist groß. Als weitgehend abgeschlossen kann man die Erforschung der Demokratieförderung im Kontext der EU-Erweiterung bezeichnen. Dies betrifft in erster Linie alle Länder, die der EU im Mai 2004 nach einem langjährigen Anpassungsprozess beigetreten sind. In den Ländern, die jetzt noch über eine Beitrittsperspektive verfügen, wie die Balkanländer, oder die sich mit einiger Berechtigung eine Beitrittsperspektive erhoffen, wie die Ukraine, bemüht sich die Gemeinschaft um eine konsequente Demokratisierungspolitik. Alle verfügbaren Instrumente werden auch implementiert.

Angesichts der Probleme, die die Bewältigung der letzten Beitrittswelle der Europäischen Union bereitet, ist davon auszugehen, dass der Beitrittsprozess mit der Aufnahme der Balkanländer und eventuell noch der Ukraine zu einem zumindest vorläufigen Ende kommen wird. Damit entsteht neuer Forschungsbedarf, denn es hat sich gezeigt, dass die EU-Demokratieförderung in Drittländern ohne Beitrittsperspektive von einer Vielzahl, zum Teil interdependenter, Faktoren abhängig ist. Weitergehender Forschung bleibt es vorbehalten, die Erklärungskraft der einzelnen Faktoren beziehungsweise deren Interaktionseffekte zu ergründen.

Untrennbar von der hier bearbeiteten Frage nach der Strategie- und Instrumentenwahl stellt sich die Frage nach deren *Wirkung* in unterschiedlichen Drittstaaten. Ausgehend von der Annahme, dass die unterschiedliche Wirkung der EU-Demokratieförderung besonders von der innenpolitischen Konstellation eines betroffenen Landes abhängt, sind vor allem solche Staaten von besonderem Interesse, die fragil sind und über kaum gefestigte staatliche Strukturen verfügen. Um diesen Fällen gerecht zu werden, muss sowohl die Wissenschaft als auch die Praxis sich von ihrer bisherigen Staatszentrierung lösen und neue Wege suchen.<sup>32</sup>

31 Dies wurde zuletzt im Kontext der Bemühungen der USA um eine transatlantische Greater-Middle-East Initiative deutlich: Nachdem der amerikanische Vorstoß zu deutlich erkennen ließ, dass es sich um ein Konzept westlicher Hegemonialpolitik handelte, das lediglich unter dem positiv besetzten Begriff der Demokratisierungspolitik firmierte, verweigerte die Europäische Union ihre Kooperation und setzte sich für ein neues Konzept ein, dass europäischen Vorstellungen von externer Demokratieförderung näher kam und unter dem Titel *Broader Middle East Initiative* bekannt wurde. Vgl. U.S. Department of State: *Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa. Fact Sheet*, The White House Office of the Press Secretary, 9. Juni 2004. Zitiert in: Annette Jünemann: *Demokratie für die Arabische Welt: Anmerkungen zu einem sperrigen Exportartikel*, in: Hans-Georg Ehrhart/ Margret Johannsen (Hrsg.): *Herausforderung Mittelost: Übernimmt sich der Westen?*, Baden-Baden 2005, S. 115-127.

32 Diese Skizze der noch unbeantworteten Fragen verdeutlicht, dass die Erforschung der externen Demokratieförderung der Europäischen Union eine große Baustelle ist, auf der viele Kolleginnen und Kollegen gleichzeitig arbeiten. Zur Vernetzung der unterschiedlichen Forschungsprojekte soll eine von uns eingerichtete Webseite (<http://www.ifs.tu-darmstadt.de/democracy>) dienen.



# Zur Zukunft des Euratom-Vertrags

*Sebastian Wolf\**

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG oder Euratom) wird in Kürze – ebenso wie der ungleich bekanntere Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – 50 Jahre alt. Niemand konnte 1957 voraussehen, dass sich die beiden Römischen Verträge so unterschiedlich entwickeln würden. Während der EG-Vertrag insbesondere in den letzten 20 Jahren häufig modifiziert und um zahlreiche neue supranationale Politiken ergänzt wurde, kam es beim Euratom-Vertrag bisher lediglich zu technischen Anpassungen an die institutionellen und finanziellen Rahmenregelungen der anderen Gemeinschaftsverträge und des Vertrags über die Europäische Union. Diese Tatsache dürfte maßgeblich auf den fundamentalen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Nutzung der Kernenergie beruhen. Im Unterschied zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der 2002 auslief, wird sich der umstrittene Euratom-Vertrag jedoch nicht mit der Zeit von selbst erledigen: Er enthält wie die übrigen Verträge eine Ewigkeitsklausel.<sup>1</sup>

Fragen der Energieversorgung werden in den nächsten Jahren in Europa stark an Bedeutung gewinnen.<sup>2</sup> Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist es recht erstaunlich, dass die Zukunft des Euratom-Vertrags bisher weder in der Öffentlichkeit, noch in der Wissenschaft diskutiert wird.<sup>3</sup> Der vorliegende Beitrag möchte zur Schließung dieser Forschungslücke beitragen. Zunächst führt ein kurzer EAG-Rückblick weiter in die Thematik ein. Im Anschluss wird die Debatte über die Reform des Euratom-Vertrags im Europäischen Konvent in ihren Grundzügen skizziert. Hieraus lassen sich Kernpunkte für eine Vertragsrevision ableiten. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick.

## *Ein Rückblick*

Bei der Unterzeichnung des Euratom-Vertrags waren die sechs Gründerstaaten davon überzeugt, „dass die Kernenergie eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt darstellt“.<sup>4</sup> Deshalb seien „die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen“.<sup>5</sup> Der Vertrag atmet offenkundig den Geist einer kurzen Periode allgemeiner ‚Atom-Euphorie‘ Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre.<sup>6</sup> So erschien Euratom beim Abschluss der Römischen Verträge noch vielen Zeitgenossen wichtiger als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und wurde unter anderem auch von Jean Monnet favorisiert.

---

\* Dr. Sebastian Wolf, LL.M.Eur., Sektionsreferent der Sektion I, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

1 Art. 208 Euratom-Vertrag (EAGV).

2 Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, KOM(2006) 105.

3 So beschäftigt sich von den knapp 1000 über das European Research Papers Archive (<http://eiop.or.at/erpa/>) zugänglichen Fachaufsätzen der letzten Jahre ausweislich der Titel kein einziger Beitrag mit Euratom (letzter Zugriff: 02.06.2006).

4 Präambel 1. Erwägungsgrund EAGV.

5 Präambel 3. Erwägungsgrund EAGV.

6 Vgl. Peter Weilemann: Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957, Baden-Baden 1983, S. 25-26.

Die sekundärrechtliche Ausgestaltung der EAG vollzog sich jedoch von Anfang an sehr schleppend, nicht zuletzt wegen Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über die zivile Nutzung, Förderung und Erforschung der Atomenergie.<sup>7</sup> Am Dissens der Mitgliedstaaten scheiterten bereits frühe Versuche zur Revision des Vertrags.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund kam es zu faktischen Modifizierungen des Primärrechts durch die Praxis, etwa bei der Versorgungspolitik.<sup>9</sup> Auch spätere Initiativen zur Veränderung des Vertrags<sup>10</sup> waren erfolglos.

Euratom wurde bald von der dynamischen Entwicklung der sektorübergreifend angelegten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den Schatten gestellt.<sup>11</sup> Dennoch kann die EAG nicht einfach als ‚gescheiterte Gemeinschaft‘ bezeichnet werden:<sup>12</sup> Euratom hat sich beachtliche Verdienste im Bereich des Schutzes vor ionisierender Strahlung – insbesondere nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl<sup>13</sup> –, der Behandlung radioaktiver Abfälle und der Nicht-Proliferation von Atommaterial<sup>14</sup> erworben. Zur Sanierung der teilweise maroden Nuklearwirtschaft in den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion leistete die Gemeinschaft nicht zuletzt im eigenen Sicherheitsinteresse bedeutende finanzielle Beiträge. Ohne die Bestimmungen des Euratom-Vertrags wäre die Europäische Union kaum in der Lage, die mittel- und osteuropäischen Kernkraftwerke auf ein westliches Sicherheitsniveau zu heben oder für ihre Schließung zu sorgen. Vor diesem Hintergrund urteilt Jürgen Grunwald: „Der Euratom-Vertrag: nie war er so wertvoll wie heute.“<sup>15</sup> Die Mitgliedstaaten scheinen diese Auffassung indes nicht zu teilen. So entscheidet der Rat etwa seit Jahren nicht über einen weitreichenden Richtlinienvorschlag der Kommission, der europäische Rahmenvorgaben für die Sicherheit kerntechnischer Anlagen und die Entsorgung radioaktiver Elemente vorsieht.<sup>16</sup>

#### *Euratom als Diskussionsthema im Konvent*

Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, der am 10. Juli 2003 seine Arbeit beendete,<sup>17</sup> bot eine hervorragende Gelegenheit, die jahrzehntelange wechselseitige Blockade der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Reform der EAG zu durchbrechen.<sup>18</sup> Mehrere Konventsmitglieder unterbreiteten konkrete Vorschläge für eine Revision des Euratom-Vertrags. Die vier wichtigsten Initiativen haben seitdem nichts von ihrer Aktualität eingebüßt und sol-

7 Vgl. Heinz Kramer: Nuklearpolitik in Westeuropa und die Forschungspolitik von Euratom, Köln u. a. 1976.

8 Vgl. Dietmar Nickel: Zur Revision des Euratom-Vertrags, in: Roland Bieber/Albert Bleckmann/Francesco Capotorti u. a. (Hrsg.): Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Kehl am Rhein 1981, S. 565-581; Donald Allen: The Euratom Treaty, Chapter VI: New Hope or False Dawn?, in: Common Market Law Review 4/1983, S. 473-494.

9 Vgl. Wolfgang Manig: Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis, Baden-Baden 1993.

10 Siehe hierzu Jürgen Grunwald: Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften. EGKS, Euratom, EG. Grundlagen, Geschichte, geltende Regelungen, Berlin 2003, S. 306.

11 Vgl. etwa Wolf D. Gruner/Wichard Woyke: Europa-Lexikon. Länder, Politik, Institutionen, München 2004, S. 393.

12 So aber Weilemann: Die Anfänge der EAG, S. 12.

13 Vgl. Jürgen Grunwald: Tschernobyl und das Gemeinschaftsrecht, in: Europarecht 4/1986, S. 315-339.

14 Vgl. Darryl A. Howlett: Euratom and Nuclear Safeguards, Houndmills 1990.

15 Jürgen Grunwald: Der Euratom-Vertrag: nie war er so wertvoll wie heute, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 16/2000, S. 481.

16 KOM(2003) 32, geändert durch KOM(2004) 526. Siehe hierzu Christiane Trüe: Legislative competences of Euratom and the European Community in the energy sector: the „Nuclear Package“ of the Commission, in: European Law Review 5/2003, S. 664-685.

17 Siehe <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE>. Sämtliche im Folgenden genannten Konventsdokumente sind auf der Website des Europäischen Konvents abrufbar (letzter Zugriff: 02.06.2006).

18 Zum Reformpotenzial des Konvents siehe Daniel Göler: Europäischer Konvent, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Berlin 2006, S. 202-206.

len aufgrund ihres Innovationspotenzials für die Zukunft der EAG im Folgenden kurz vorgestellt werden.

- Klaus Hänsch argumentierte, das Minimalziel einer Reform des Euratom-Vertrags müsse dessen Demokratisierung durch eine grundsätzliche Einführung des Mitentscheidungsverfahrens sein.<sup>19</sup> Der Vertrag solle zudem um Kompetenzklauseln in den Bereichen nukleare Sicherheit und Entsorgung nuklearer Abfälle ergänzt werden. Er sei entweder in einen eigenständigen Energievertrag umzuwandeln, der dann auch erneuerbare Energien einschließen müsse, oder als Energiekapitel beziehungsweise Anhang des Verfassungsvertrags zu konzipieren. In jedem Fall müsse eine grundlegende ‚Entschlackung‘ des Vertragswerks vorgenommen werden. Eine einfache Auflösung des Euratom-Vertrags sei abzulehnen; sie führe nur zu einer Renationalisierung der Kernenergiepolitik.
- Hannes Farnleitner und zwei weitere Konventsmitglieder sprachen sich für eine einzige Rechtsnatur der Union unter Aufgabe der jetzigen Rechtspersönlichkeit von Euratom aus und plädierten für eine Einbeziehung der EAG in die Vertragsvereinfachung.<sup>20</sup> Die demokratische Legitimation von Euratom solle durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens gestärkt werden. Außerdem sei eine neue Kompetenzbestimmung zur Schaffung einheitlicher Sicherheitsstandards für kerntechnische Anlagen mit einem hohen Schutzniveau erforderlich. Vor dem Hintergrund der Liberalisierung der Energiemärkte und der europäischen Binnenmarktpolitik müsse ein ‚level playing field‘ für alle Energieträger geschaffen werden, das die marktverzerrende Begünstigung bestimmter Energiequellen verhindere.
- Marie Nagy und zwei weitere stellvertretende Konventsmitglieder plädierten dafür, den Euratom-Vertrag aufzuheben und bestimmte Regelungen in den Entwurf eines Verfassungsvertrags zu übernehmen.<sup>21</sup> Aus Gründen des fairen Wettbewerbs müsse die „special economic zone“ für Kernenergie außerhalb der Wettbewerbsbestimmungen des EG-Vertrags abgeschafft werden. Zur Beseitigung des Demokratiedefizits sei das Mitentscheidungsverfahren einzuführen. Hinsichtlich der einzelnen Euratom-Politiken schlugen Nagy und andere vor, die Förderung der Nuklearforschung sowie die Kapitel über Investitionen, Gemeinsame Unternehmen, Versorgung, den Gemeinsamen Markt auf dem Atomsektor und die Außenbeziehungen zu streichen. Die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz, die Nicht-Verbreitung von Nuklearmaterial, Sicherheitsmaßnahmen und das Gemeinschaftseigentum an spaltbaren Stoffen sollten hingegen in den Verfassungsvertrag überführt werden.
- Elmar Brok legte einen vollständig ausformulierten Entwurf eines Verfassungsvertrags vor.<sup>22</sup> Dieser beinhaltet einen 38 Artikel umfassenden Titel „Friedliche Nutzung der Kernenergie“ mit Kapiteln zu den Themen Schutz vor ionisierender Strahlung, Investitionen, Gemeinsame Unternehmen, Versorgung, Überwachung der Sicherheit und sonstige Vorschriften. Brok übernahm diese Elemente aus einem Arbeitspapier der Kommission.<sup>23</sup> Die Kommission und Brok verwendeten die geltenden Euratom-Vertragsbestimmungen über den Gesundheitsschutz, Investitionen, Gemeinsame Unternehmen, Versorgung und Über-

19 Klaus Hänsch: Die Zukunft des Euratom-Vertrages, CONV 344/02.

20 Hannes Farnleitner u.a.: Eine einheitliche Rechtspersönlichkeit. Zur Zukunft von Euratom, CONV 358/02, S. 3-6.

21 Marie Nagy u.a.: The Future of the Euratom Treaty in the Framework of the European Constitution, CONV 563/03.

22 Elmar Brok: Die Verfassung der Europäischen Union. Diskussionspapier, überarbeitete Fassung einschließlich des zweiten Teils, CONV 325/2/02.

23 Europäische Kommission: Durchführbarkeitsstudie – Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union. Arbeitspapier vom 04.12.2002.

wachung der Sicherheit, nicht aber die Abschnitte über Forschungsförderung, Verbreitung der Kenntnisse, das Gemeinschaftseigentum an besonderen spaltbaren Stoffen, den Gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet und die Außenbeziehungen.

Das Präsidium des Konvents präsentierte erst knapp vier Monate vor dem Ende der Beratungen einen Vorschlag für die Behandlung des Euratom-Vertrags, in dem es inhaltliche Änderungen ablehnte.<sup>24</sup> Nach Ansicht des Präsidiums sollte der Euratom-Vertrag lediglich durch ein Protokoll an die Änderungen der Vorschriften über die Organe und Finanzen angepasst werden. Dieser Vorschlag stieß im Konvent auf Widerspruch,<sup>25</sup> konnte sich aber letztlich durchsetzen. Die Regierungskonferenz schloss sich dem Vorschlag des Konvents zur lediglich ‚kosmetischen‘ Behandlung des Euratom-Vertrags weitgehend an.<sup>26</sup>

### *Kernpunkte einer Reform des Euratom-Vertrags*

In den oben skizzierten Beiträgen verschiedener Konventsmitglieder sowie in weiteren Stellungnahmen werden zentrale Themen einer Revision des Euratom-Vertrags deutlich. Aus institutioneller Sicht stellt sich zunächst die Frage einer Einbeziehung des Euratom-Vertrags in den bereits unterzeichneten Vertrag über eine Verfassung für Europa<sup>27</sup> oder gegebenenfalls einen modifizierten Verfassungsvertrag. Eine Vertragsintegration bedingt keine inhaltliche Änderung der Euratom-Vorschriften und würde in jedem Fall eine Vereinfachung der primärrechtlichen Grundlagen der Union bewirken. Die eigenständige Rechtspersönlichkeit der EAG wäre in diesem Fall abzuschaffen. Eine Aufhebung der EAG-Rechtspersönlichkeit zugunsten einer einzigen Rechtspersönlichkeit der Union ist aber auch bei einer Beibehaltung des Euratom-Vertrags möglich. Ein weiterer wichtiger Punkt ist das spezifische Demokratiedefizit der EAG. Durch die gegenseitige Blockade der Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahrzehnten wurde der Euratom-Vertrag nicht wie der EG-Vertrag schrittweise parlamentarisiert. Es empfiehlt sich daher die analoge Einführung des Mitentscheidungsverfahrens. Schließlich sollten veraltete Bestimmungen des Euratom-Vertrags endlich aufgehoben werden.

Aus materiellrechtlicher Sicht wird unter anderem die Einführung von supranationalen Kompetenznormen in den Bereichen Sicherheit kerntechnischer Anlagen und Entsorgung radioaktiver Abfälle gefordert. Maßnahmen in diesen beiden Politikfeldern sind in der Tat von gesamt-europäischer Bedeutung und werden von den Mitgliedstaaten teilweise seit Jahren verschleppt.<sup>28</sup> Eine entsprechende europäische Rahmengesetzgebung scheint folglich auch unter Subsidiaritätsgesichtspunkten sinnvoll. Wettbewerbspolitisch konsequent ist die

24 Präsidium des Konvents: Vorschlag für das Vorgehen in Bezug auf den Euratom-Vertrag, CONV 621/03.

25 Siehe insbesondere Caspar Einem u.a.: Vorschlag des Präsidiums für das Vorgehen in Bezug auf den Euratom-Vertrag, CONV 666/03; Sekretariat des Konvents: Reaktionen auf den Textentwurf in CONV 802/03 – Übersicht, CONV 821/03, S. 173.

26 Siehe das Protokoll zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16.12.2004, S. 391-394. Die Regierungskonferenz fügte noch Klauseln über die Nichtbeeinträchtigung des Euratom-Vertrags durch den Verfassungsvertrag ein (Art. 1 und Art. 3 Abs. 3 des endgültigen Protokolls) und erweiterte die Bestimmung über den Anwendungsbereich des Euratom-Vertrags (Art. 9 des Protokolls). Durch die Anpassung an die neuen Sekundärrechtsformen des Verfassungsvertrags kommt es zu einer wohl nicht intendierten Stärkung einiger Euratom-Regelungen: Auf der Grundlage der Artikel 38 EAGV (dringende Gesundheitsmaßnahmen), 82 EAGV (Verstöße gegen Buchführungsvorschriften), 96 EAGV (Freizügigkeit der Beschäftigten auf dem Kerngebiet) und 98 EAGV (Versicherungsverträge zur Deckung von Gefahren) werden nach Inkrafttreten des Vertragswerks nicht mehr Richtlinien, sondern Europäische Verordnungen erlassen. Der Konvent hatte die Notwendigkeit der Anpassung von Art. 96 und 98 EAGV wohl noch übersehen. Zur Bindungswirkung von Europäischen Verordnungen siehe Art. I-33 Abs. 1 Verfassungsvertrag.

27 Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16.12.2004, S. 1-400.

28 Man denke etwa an die Endlagerung radioaktiver Elemente in Deutschland.

Forderung, alle Energieträger gleich zu behandeln. Für den Anwendungsbereich des Euratom-Vertrags gilt derzeit beispielsweise im Unterschied zum EG-Vertrag nicht das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen. Im Hinblick auf die Zukunft der derzeitigen Euratom-Politiken gehen die Meinungen weit auseinander. Relativ unumstritten sind die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz, die Nicht-Verbreitung von Nuklearmaterial und die Sicherheitsmaßnahmen. Eine Integration der EAG-Politiken Forschung, Gemeinsamer Markt und Außenbeziehungen in die entsprechenden EG-Politikbereiche erscheint sinnvoll und könnte ohne nennenswerte inhaltliche Abstriche erfolgen.

### Ausblick

Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union hat die große Chance vertan, erstmals nach fast 50 Jahren einen einigermaßen aussichtsreichen Vorschlag für eine substanzielle Änderung des Euratom-Vertrags zu erarbeiten und hierbei die völlig veränderte Lage der Nuklearwirtschaft und der Energiemärkte<sup>29</sup> sowie der Einstellung der Bevölkerung zur Atomenergie<sup>30</sup> zu berücksichtigen. Trotz zahlreicher detaillierter und zum Teil wohlbegründeter Initiativen einfacher Konventsmitglieder zog es das Präsidium anscheinend nicht einmal in Erwägung, das antiquierte Euratom-Vertragswerk zu entschlacken.<sup>31</sup> So werden beispielsweise die seit Jahrzehnten nicht praktikablen Primärrechtsbestimmungen zur Versorgung mit Nuklearmaterial<sup>32</sup> weiter in Kraft bleiben.

Angesichts der stark veränderten Rahmenbedingungen und des Konstitutionalisierungsprozesses der EU stellt sich aus rechtspolitischer Sicht die Frage, ob und inwieweit bestimmte sektorale Regelungen des Euratom-Vertrags mit grundsätzlichen Zielen der Union wie nachhaltiger Entwicklung, unverfälschtem Wettbewerb und einem hohen Maß an Umweltschutz<sup>33</sup> vereinbar und im Falle ihrer Unvereinbarkeit noch gerechtfertigt sind. Wesentliche Punkte einer Reform des Euratom-Vertrags wurden oben herausgearbeitet. Selbst entschiedene Gegner der Atomenergie sollten nicht undifferenziert auf einer Abschaffung der EAG bestehen.<sup>34</sup> In den Bereichen Strahlenschutz, Entsorgung radioaktiver Abfälle, Nicht-Proliferation, Sanierung und Sicherheitsüberwachung hat Euratom nicht zu unterschätzende Potenziale gegenüber einer renationalisierten Kernenergiepolitik.

Die Mitgliedstaaten gingen der Frage nach der Zukunft des Euratom-Vertrags auf ihrer letzten Regierungskonferenz zur Änderung der Verträge aus dem Weg und wurden durch die Vorlage des Konvents auch nicht unter Zugzwang gesetzt. Hervorzuheben ist dennoch

29 Vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission über die Kernindustrie in der Europäischen Union (Hinweisendes Nuklearprogramm nach Artikel 40 Euratom-Vertrag)“, Amtsblatt der EG, Nr. C 206 vom 07.07.1997, S. 88-103, S. 89.

30 Siehe hierzu Europäische Kommission: Attitudes towards Energy (Spezial-Eurobarometer 247), Brüssel 2006, abrufbar unter: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_247\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_247_en.pdf) (letzter Zugriff: 23.03.2006).

31 Die Argumentation des Präsidiums, der Konvent habe keine Ermächtigung zur Behandlung von Euratom gehabt, ist nicht stichhaltig. In anderen Fällen hat das Präsidium das Mandat des Konvents ausgesprochen weit interpretiert. Vgl. Caspar Einem u.a.: Vorschlag des Präsidiums für das Vorgehen in Bezug auf den Euratom-Vertrag, CONV 666/03. Überdies hat der Europäische Rat auf seiner Tagung in Laeken am 14./15.12.2001 nicht nur die Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union verabschiedet, durch die der Konvent eingesetzt wurde, sondern auch Aussagen zur koordinierten Überwachung der Sicherheit von Kernkraftwerken in der Union gemacht. Siehe Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. Nukleare Sicherheit im Rahmen der Europäischen Union, KOM(2002) 605, S. 14.

32 Kapitel VI EAGV.

33 Vgl. Art. I-3 Verfassungsvertrag.

34 Eine solche Auffassung vertreten aber die Repräsentanten von Umwelt-NGOs bei der Anhörung durch den Konvent, vgl. Sekretariat des Konvents: Berichte über die Sitzungen der Kontaktgruppen mit Vertretern der Zivilgesellschaft, CONV 120/02, S. 5, Sekretariat des Konvents: Protokoll der Plenartagung 24./25.06.2002, CONV 167/02, S. 5.

die Erklärung Deutschlands, Irlands, Ungarns, Österreichs und Schwedens.<sup>35</sup> Die Vertreter dieser Länder stellten fest, dass die zentralen Bestimmungen des Euratom-Vertrags seit ihrem Inkrafttreten nicht geändert wurden und aktualisiert werden müssten. Eine Regierungskonferenz zu diesem Zweck solle „so rasch wie möglich“ einberufen werden. Da sich die große Mehrheit der Mitgliedstaaten dieser Auffassung jedoch nicht anschloss und die Zukunft des Verfassungsvertrags nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden ungewiss ist, dürfte eine solche Konferenz zur inhaltlichen Überarbeitung des fast 50 Jahre alten Euratom-Primärrechts – wenn überhaupt – wohl kaum noch in dieser Dekade stattfinden.

---

35 Erklärung der Bundesrepublik Deutschland, Irlands, der Republik Ungarn, der Republik Österreich und des Königreichs Schweden, Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16.12.2004, S. 473.

# 25 Jahre europäische Integration im Rückblick

*Jacques Santer\**

## Stationen europäischer Integration

Ich sehe meinen Beitrag zur Würdigung von 25 Jahren „Jahrbuch der europäischen Integration“ in einer persönlichen Rückschau aus dem Blickwinkel des Politikers, der in seiner aktiven politischen Laufbahn während der letzten 25 Jahre alle europäischen Institutionen durchlaufen hat und beim Durchmarsch durch die Institutionen auch deren Anpassungen und Umstrukturierungen miterlebt und zum Teil mitgestaltet hat: als junger Parlamentarier war ich von 1974 bis 1979 mit Doppelmandat Mitglied des nicht direkt gewählten Europäischen Parlaments, das damals mit 169 Mitgliedern klein und bescheiden in seinen Befugnissen war, die hauptsächlich konsultativer Natur waren. Nach 1979 wurde ich stets als Spitzenkandidat meiner Partei ins direkt gewählte Europäische Parlament gewählt, konnte mein Mandat aber nicht annehmen, da ich Mitglied einer Regierung war. Zunächst war ich Finanz- und Sozialminister bis 1984 und hatte einen Sitz in den Europäischen Ministerräten in der turbulenten Periode, in der Abwertungen und Währungsanpassungen die Tagesordnung waren. Das Schlagwort von der ‚Eurosklерose‘ machte die Runde. Ab 1984 wurde ich als Ministerpräsident meines Landes Mitglied des Europäischen Rates und übernahm zweimal den Vorsitz: 1985, als wir die Einheitliche Europäische Akte verabschiedeten, und 1991, als wir den Vorsitz der beiden Regierungskonferenzen über die politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion übernahmen, die zum Maastrichter Vertrag führten.

Schließlich wurde ich dann aufgrund des Vetos von John Major gegen die Kandidatur meines Beneluxkollegen Jean-Luc Dehaene, den ich selbst unterstützt hatte, ohne jemals Kandidat gewesen zu sein am 15. Juli 1994 zum Präsidenten der Europäischen Kommission gewählt. So kann sich das Schicksal über Nacht wenden. Ich hatte damals zum dritten Mal die luxemburgischen Landeswahlen gewonnen und nach mühseligen Verhandlungen eine Neuauflage meiner großen Koalition erreicht. Am 13. Juli wurde ich mit meiner neuen Mannschaft vom Großherzog Luxemburgs vereidigt und am 15. Juli nach Brüssel beordert. Einmal mehr hat sich der Mythos der Nasenlänge von Kleopatra bewahrheitet! Nach der Demission meiner Kommission wurde ich als Mitglied des Europäischen Parlaments wiedergewählt, des Parlaments also, das die Demission meiner Kommission beantragt hatte. Ein Parlament allerdings, das inzwischen auf 632 Mitglieder aus 15 Mitgliedstaaten angewachsen war und das seine Selbstbehauptung gegenüber Kommission und Ministerrat in der Ausschöpfung der ihm zustehenden rechtlichen und politischen Mittel durchzusetzen versucht. Nicht zu unterschätzen bleibt in diesem Zusammenhang die Profilierung der europäischen Parteien. Ich selbst war von 1987 bis 1990 zu einem Zeitpunkt Vorsitzender der Europäischen Volkspartei (EVP), als die Christdemokraten versuchten, eine gemeinsame Haltung gegenüber der Wiedervereinigung Deutschlands zu erzielen, was nicht so einfach war.

---

\* Dr. Jacques Santer, Kommissionspräsident a.D., ehemaliger Premierminister Luxemburgs, ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlaments und des Europäischen Verfassungskonvents. Vorsitzender des Verwaltungsrates von CLT-UFA, Luxemburg.

Der Text basiert auf dem (gekürzten) Festvortrag von Dr. Jacques Santer anlässlich der Veranstaltung „25 Jahre Jahrbuch der Europäischen Integration – Rückblick und Ausblick“ des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit der Nomos Verlagsgesellschaft am 21. September in Berlin. Der Vortragstil wurde weitgehend beibehalten.



### *Die europäische Integration als Erfolgsgeschichte*

Wenn diese Beschreibung meines politischen Lebensweges etwas weitschweifig erscheinen mag, so wollte ich über diese Stationen bereits die entscheidenden Etappen des holperigen und steinigen Weges der europäischen Integration aufzeichnen. Zu Recht schreibt Wilfried Loth in seinem Bilanzartikel für das Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, dass „in den letzten 25 Jahren seit dem erstmaligen Erscheinen des Jahrbuchs der Europäischen Integration das gemeinschaftliche Europa seine Gestalt beträchtlich verändert hat.“ Ist diese Europäische Union, wenn wir sie objektiv betrachten und mit Zahlenmaterial konfrontieren, nicht zu einer Erfolgsgeschichte geworden, so erfolgreich, dass Samuel Huntington in einem 1988 publizierten Aufsatz folgendes schreiben konnte: „Sollte die Europäische Gemeinschaft sich politisch zusammenschließen, hätte sie die Bevölkerung, die Ressourcen, den ökonomischen Wohlstand, die Technologie und die potentielle militärische Stärke, die herausragende Macht des 21. Jahrhunderts zu werden. [...] Man kann sich eine europäische, ideologische Ausstrahlung vorstellen, welche der amerikanischen vergleichbar wäre. In der ganzen Welt stehen Menschen vor den Türen amerikanischer Konsulate Schlange, die um Einwanderungsvisa nachsuchen. In Brüssel stehen ganze Länder Schlange, die der Europäischen Gemeinschaft beitreten wollen. Eine Union von demokratischen wohlhabenden, sozial unterschiedlichen Gesellschaften mit gemischten Wirtschaften wäre eine mächtige Kraft auf der Weltbühne. Wenn das nächste Jahrhundert kein amerikanisches mehr sein sollte, dann wahrscheinlich ein europäisches.“

Wie lässt sich die Zuversicht dieses angesehenen amerikanischen Wissenschaftlers erklären? Sein Werk entstand in der Zeit des Aufbruchs der Europäischen Gemeinschaft nach der Relance der 80er Jahre, der Zeit der sogenannten ‚Eurosklrose‘, in der Europa nach den Wehen der Weltwirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre zu gewaltigen Industrieumstrukturierungen unter anderem im Stahl- und Kohlebereich gezwungen wurde. In dieser Zeit, die zur ersten großen Welle von Arbeitslosigkeit geführt hat, kamen selbst noch so gut gemeinte Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft wie die von Leo Tindemans, Hans-Dietrich Genscher oder von Kommissionspräsident Gaston Thorn nicht zum Tragen. Erst die Neugestaltung des deutsch-französischen Tandems mit François Mitterrand und Helmut Kohl im Zusammenwirken mit Jacques Delors hat den Integrationsmotor wieder neu angekurbelt.

### *Der Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte*

Kernpunkt der von Delors initiierten Reform war die Verwirklichung des Binnenmarktes mit der Ankündigung eines präzisen Zeitrahmens, was auch ein Meisterstück meiner ersten europäischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1985 war. Vorbereitet vom britischen Kommissar Lord Cowfield – was wesentlich war für die Zustimmung von Margaret Thatcher – wurde das sogenannte Binnenmarkt-Weißbuch Gegenstand der Erörterungen des Europäischen Rates in Mailand Ende Juni 1985. Gegen alle Gepflogenheiten und zum größten Erstaunen der Teilnehmer ließ Präsident Bettino Craxi über die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Revision der Gemeinschaftsverträge abstimmen. Es war das erste Mal, dass eine solche Prozedur im Europäischen Rat zur Anwendung kam. Obwohl drei Regierungen – Großbritannien, Dänemark und Griechenland – aus unterschiedlichen Gründen dagegen stimmten, bekam die nachfolgende luxemburgische Präsidentschaft den Auftrag, die Regierungskonferenz vorzubereiten.

Wir machten uns an die Arbeit, und in Rekordzeit bereiteten wir eine Vorlage für den Gipfel in Luxemburg für den 3. Dezember vor. Zuerst mussten wir natürlich die Einwände

der drei skeptischen Regierungen beheben, anschließend musste ein Vertragsvorschlag erarbeitet werden, der zustimmungsfähig war. Das verlangte von einer kleinen Verwaltung ungeheure Anstrengungen: zweimal machte ich selbst die Runde der Partner in den Hauptstädten. Für Großbritannien konnte ich auf die konstruktive Mitarbeit von Geoffrey Howe und Philip Williamson, den Privatsekretär von Margaret Thatcher und späteren Generalsekretär der Kommission, zählen. Dennoch blieben einige strittige Punkte, unter anderem die Bezugnahme auf die Währungsunion, so dass es gegen Mitternacht auf dem Gipfel fast zum Scheitern gekommen wäre, wenn ich nicht eine Unterbrechung der Sitzung angeordnet hätte. So stark hatten sich die Fronten verhärtet. In einem letzten Anlauf erarbeiteten wir eine Paketlösung für die anstehenden Probleme, die schlussendlich die allgemeine Zustimmung fand.

Diese Einheitliche Europäische Akte, die am 3. Dezember 1985 beschlossen und im Februar 1986 offiziell unterzeichnet wurde, ist wohl ein Meilenstein in der Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft. Mit der ihm angebornen Energie verfolgte Jacques Delors deren Umsetzung in über 300 Richtlinien. Dieser Vertrag war ohne Zweifel ein wesentlicher Schritt zur Überwindung der Stagnation des Integrationsprojektes und brachte neuen Auftrieb für Wirtschaft und Industrie.

Am Rande sei nur erwähnt dass dieses Ergebnis damals nicht so positiv beurteilt wurde. Das Europäische Parlament verhielt sich eher zurückhaltend, und sogar Delors war etwas verschnupft, weil er glaubte, wir hätten zu viele Kompromisse geschlossen. Der Generalsekretär der Kommission Emile Noël hat mir später bei seinem Abschiedsempfang vertraulich gesagt, er hätte nur einmal seinem Präsidenten die Gefolgschaft verweigert, und zwar als Delors ihn gebeten habe, ein negatives Kommuniké zum Abschluss der Verhandlungen vorzubereiten. Diese Einstellung des Präsidenten hat sich allerdings schnell geändert, und ich bin froh, dass Delors in seinen Memoiren von der Einheitlichen Europäischen Akte sogar als „mon traité favori“, also seinen Lieblingsvertrag, spricht, was er für spätere Verträge nicht sagen wolle.

### **Meilenstein Währungsunion**

Die wirtschaftliche Integration wurde mit der weitgehenden Realisierung der Wirtschafts- und vor allem der Währungsunion zum 1. Januar 1999 erheblich vertieft und hat der Union psychologisch eine Ausstrahlung gegeben, die ihr Image weltweit gefestigt hat. Nicht zu Unrecht hat schon Walter Hallstein 1969 in seinem Werk „Die Europäische Gemeinschaft“ die Währungspolitik als den Prüfstein für die Gemeinschaft bezeichnet. Nachdem die mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften durch die anhaltenden, in fast regelmäßigen Abständen erfolgenden Währungsturbulenzen zwischen 1958 und 1969 erschüttert wurden, wurde auf dem Haager Gipfel 1969 beschlossen, dass der Prozess der Integration zu einer Gemeinschaft der Stabilität und des Wachstums führen müsse. Ein Stufenplan für die Einrichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sollte ausgearbeitet werden. Mein Amtsvorgänger Pierre Werner wurde hiermit beauftragt. Dieser legte schon am 8. Oktober 1970 seinen Schlussbericht vor. „Es ist das bedeutendste Dokument der europäischen Integration“ sagte Walter Hallstein. Und in der Tat wird im Werner-Plan resümiert: „Die WWU erscheint als ein Ferment für die Entwicklung der Politischen Union, ohne die sie auf die Dauer nicht bestehen kann.“

Welche Weitsicht und welcher Realitätssinn 1970! Das Ziel ist eine Union, so Werner, die „im Innern die vollständige und irreversible Konvertibilität der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritätsverhältnisse und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs bewirkt. Politische Gründe,“

so heißt es weiter, „sprechen für eine einheitliche Währung.“ Weiter schreibt Werner: „Die Union muss zugleich eine Wirtschaftsunion sein. Sie muss daher mit parallelen Fortschritten in der Konvergenz und später in der Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik verbunden sein.“ Das heißt also, dass Parallelität bestehen müsse zwischen der Schaffung dieser Kompetenzen und dem dafür notwendigen Aufbau von Gemeinschaftsinstitutionen. Als Institutionen schlug Werner „ein wirtschaftliches Entscheidungsgremium für die Fiskal- und Konjunkturpolitik und ein gemeinschaftliches Zentralbanksystem, das von Weisungen unabhängig ist“ vor.

Leider kam es damals – zu Beginn der 1970er Jahre und zur Zeit der Sechsergemeinschaft – nicht zur Umsetzung des ‚Werner-Plans‘. Die Ironie des Schicksals wollte es, dass erneute Währungsturbulenzen ausgelöst wurden durch die Entscheidung des amerikanischen Präsidenten Nixon vom 15. August 1971, die Leitwährung, den US-Dollar, für nicht mehr konvertibel zu erklären. Kaum ein anderes währungspolitisches Ereignis hat die freie Welt ähnlich erschüttert. Es zeigte sich, dass auch das reiche, mächtige Amerika seine Wirtschaft nicht ungestraft überlasten kann. Eine Lektion, die man heute noch beherzigen sollte.

Dann wurde es bis 1988 in Hannover still um die Wirtschafts- und Währungsunion. Damals wurde ein Ausschuss unter der Leitung von Jacques Delors eingesetzt, um sie neu zu beleben. Ich weiß nicht, welches Meister- oder sogar Husarenstück damals Helmut Kohl vollbrachte, um Margaret Thatcher zu bewegen, einem solchen Schritt zuzustimmen. Delors setzte den Werner-Plan in einen Stufenplan um, der in der Regierungskonferenz unter Luxemburger Präsidentschaft angenommen und zu einem wesentlichen Pfeiler des Maastrichter Vertrags wurde.

Dann wurde es erneut still um die Wirtschafts- und Währungsunion, doch als meine Kommission im Mai 1995 das Grünbuch zum Übergang zur Einheitswährung veröffentlichte entstand eine große Aufregung unter den Zentralbankern. Ich erinnere mich noch sehr gut daran, dass damals Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer seine Ferien am Tegernsee unterbrach und mich in Brüssel aufsuchte, um eine gemeinsame Erklärung zu verfassen, die dann als Vorwort zum Grünbuch erschien.

Die Einführung der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion gestaltete sich zusehends zu einer gewaltigen Kraftanstrengung. Nicht nur, dass jeder Schritt von uns der Wachsamkeit der nationalen Währungshüter unterzogen wurde, auch herrschte zu Beginn in internationalen Finanzkreisen eher Skepsis und Misstrauen. Ironische Kommentare seitens des damaligen amerikanischen Finanzstaatssekretärs Lawrence Summers erntete ich 1995, als ich in Davos die Ansichten der Kommission zur Wirtschafts- und Währungsunion vortrug. Nur wenige glaubten an die Realisierbarkeit eines solchen Projektes. In wie vielen Talkshows im deutschen Fernsehen wurden Wirtschaftsprofessoren nicht müde, die illusorischen Bestrebungen der Kommission zu brandmarken. All dies schüchterte mich nicht ein. Ein Weg war aufgezeichnet, und ich beschritt ihn mit Mut und Ausdauer. Langsam wendete sich das Blatt. So kam es, dass US-Präsident Bill Clinton mich 1997 ohne vorherige Absprache anlässlich eines Treffens der G7 aufforderte, einmal in dieser Runde zu erklären, was es eigentlich mit diesem Projekt einer einheitlichen europäischen Währung auf sich hätte.

### *Letzte Hürde: Der Stabilitätspakt*

Die letzte Hürde, die es zu nehmen galt, war der von deutscher Seite initiierte Stabilitätspakt. Dies war höchst problematisch. Zuerst stieß er in der Kommission wie auch bei mehreren Mitgliedstaaten auf Ablehnung. Ich war mir allerdings bewusst, dass es ohne eine Einigung über den Stabilitätspakt nicht zur Währungsunion kommen würde. Ich versuchte deshalb, den Pakt aus der intergouvernementalen Sicht, in der er konzipiert wurde, in einen

Gemeinschaftsrahmen zu setzen. Schließlich wurde auf dem Gipfel in Dublin 1996, als die Wellen hochschlugen und der Pakt auf des Messers Schneide stand, ein Kompromiss zwischen Frankreich und Deutschland erreicht. Hier spielte zweifellos Jean-Claude Juncker die Rolle des geschickten Maklers.

Erneut erleben wir die Ironie des Schicksals: Derjenige, der den Stabilitätspakt als *conditio sine qua non* zum Einstieg in die Währungsunion machte, hielt als Erster Bestimmungen nicht ein und verletzte dessen Geist. Derjenige, der als Hebamme dieses Paktes fungierte, war derselbe, der ihm sieben Jahre später (2005) eine flexiblere Form gab, ohne jedoch an seinen Fundamenten zu rütteln. Dies war ein gewagter Seiltanz ohne Auffangnetz auf höchster Ebene. Nicht zu Unrecht hat Juncker 2004 die Auszeichnung ‚Das goldene Schlitzohr‘ erhalten!

### *Die politische Logik der Wirtschafts- und Währungsunion*

Wenn ich die Währungsunion eingehender behandle, dann weil ich der festen Überzeugung bin, dass diese Union mit der einheitlichen Währung, dem Euro, der einzige feste föderale Faktor ist, der die EU in diesen Krisenzeiten zusammenhält. Ich bin aber kein Monetarist, der wie der frühere französische Finanzminister Jacques Rueff zu sagen pflegt: „L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas“ (Europa wird durch die Währung geboren oder es wird kein Europa geben).

Gewiss entspricht die Währungsunion zuerst einer wirtschaftlichen Logik. Ich kann mir keinen integrierten Binnenmarkt vorstellen, der mit damals 14 verschiedenen Währungen zufriedenstellend funktionieren kann. Auch wird der Euro uns helfen, das gewaltige Potenzial dieses großen Binnenmarktes mit über 450 Millionen Verbrauchern voll auszuschöpfen. Auch haben wir mit dem Euro eine makroökonomische Konvergenz in der Eurozone erreicht, die ihresgleichen sucht. Wo stünde Europa heute nach den asiatischen, russischen und anderen Währungskrisen der letzten Jahre? Die Währungsschwankungen und -turbulenzen zwischen den Teilnehmerländern sind endgültig verschwunden. Wechselkursrisiken und Wechselgebühren sind weggefallen. Wir haben auf diesem Gebiet eine Kultur der Stabilität in den letzten Jahren erreicht, die wir seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht mehr kannten.

Aber hinter dem Euro steht auch und vor allem eine politische Logik. Der Euro wird zum bisher greifbarsten Zeichen der europäischen Einheit. Nichts ist so konkret wie die Währung. Nichts ist im Alltag der Europäer so sichtbar wie der Euro. Des Weiteren darf man nicht übersehen, dass die Währung ein verbindender Faktor ist und Ausdruck der Legitimation einer Nation, einer Gemeinschaft oder eines Staatenverbundes. Wir brauchten 40 Jahre zur Schaffung des Euro, die Amerikaner bekamen den Dollar erst nach über 60 Jahren. Der Euro macht die EU in der Weltwirtschaft schlagartig sichtbarer. Er hat, nach der anfänglichen Zitterpartie, seine Bewährungsprobe bestanden. Schon bei der Finanzkrise in Asien hat er als Schutzschild gedient. Dank der Währungsunion wurde Europa davon verhältnismäßig wenig berührt. Europa als neue Währungsgrößmacht muss sich nun die Frage nach der weltwirtschaftlichen Verantwortung stellen.

Zudem müssen wir uns heute mehr denn je die Frage stellen, ob wir das gesamte Potenzial der Wirtschafts- und Währungsunion erschöpft haben. Wie steht es mit der Umsetzung der Beschlüsse des Wiener Gipfels des Jahres 1998, nach denen in Währungsfragen die EU mit einer Stimme sprechen sollte? Zwar haben wir seit zwei Jahren einen Präsidenten der Eurogruppe, aber wie steht es mit dem Pendant zur Europäischen Zentralbank, nämlich der gemeinsamen Wirtschaftspolitik, die bereits im Werner-Bericht angemahnt wurde. Aus meiner eigenen Erfahrung als langjähriges Mitglied der belgisch-luxemburgischen Währungsu-

nion, die seit 1921 funktionierte, weiß ich, dass eine solche Union nur Bestand haben kann, wenn es eine Konvergenz der Haushalts- und Wirtschaftspolitiken gibt. Es gab immer Schwierigkeiten in dieser Union, verbunden mit Währungsturbulenzen und -anpassungen, wenn es zu einem Auseinanderdriften dieser Politiken kam. Hier liegt also noch ein großes Betätigungsfeld vor uns.

### **Die Europäische Gemeinschaft nach dem Fall der Mauer**

Man kann keine Bilanz der vergangenen 25 Jahre ziehen wenn man nicht die historischen Ereignisse der Jahre 1989 bis 1991 beleuchtet, welche das Ende des Kalten Krieges besiegelt, die Wiedervereinigung Deutschlands herbeigeführt und die geografische Erweiterung um die neuentstandenen Demokratien Mittel- und Osteuropas ermöglicht haben.

Vom europapolitischen Standpunkt aus gesehen verliefen diese Prozesse nicht ohne Schwierigkeiten und Befürchtungen, psychologisch allerdings haben sie zuerst in der europäischen Öffentlichkeit und dann weltweit zu einer gewaltigen Aufbruchstimmung geführt, die heute kaum mehr nachzuvollziehen ist. Ich kann mich noch allzu gut erinnern, dass in einer Konferenz ein bekannter und anerkannter Finanzguru von einem anbrechenden goldenen Zeitalter des Perikles sprach!

Die Wiedervereinigung Deutschlands hat zu Beginn zu gewissen Unruhen geführt. Die politische Klasse wurde durcheinandergewirbelt. Ich war damals Präsident der EVP und versuchte etwas Ordnung und Disziplin in die christdemokratischen Reihen zu bringen. So gelang es mir, ein eintägiges informelles Treffen aller christdemokratischen Regierungschefs in Pisa am Rande eines Kongresses der EVP-Jugend zu organisieren. Helmut Kohl überzeugte die skeptischen Kollegen, sowohl Giulio Andreotti als auch Ruud Lubbers und andere Parteiführer von der Bedeutung der Wiedervereinigung und seine von ihm gewollte Einbindung in die Europäische Union. Nicht wenig verdutzt war die Presse, als Gastgeber Andreotti – der noch kurz vorher sagte, er wolle lieber zwei deutsche Staaten als nur einen – die einmütige Zustimmung der Christdemokraten zur Wiedervereinigung Deutschlands bekundete!

Mit großem Geschick und dem notwendigen Einfühlungsvermögen verstand es Helmut Kohl, seine Partei (die EVP) für seine Pläne zu gewinnen und alle Befürchtungen eines hegemonialen Deutschlands durch eine starke Einbindung in die Europäische Gemeinschaft zu entkräften. Dies mag auch ausschlaggebend gewesen sein für das Drängen zur Einberufung der Regierungskonferenz zuerst zur Währungsunion und später zur politischen Union, die zum Maastrichter Vertrag führte.

### *Die Erweiterung als Vereinigung des Kontinents in Frieden und Freiheit*

Als problematischer erwies sich die Heranführung der beitriftswilligen neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa. Mitterrand schlug zuerst im Dezember 1989 die Schaffung einer Konföderation vor, deren erste Sitzung in Prag im Juni 1991 ein Misserfolg war. Delors selbst war eher zurückhaltend und hatte mit Blick auf die notwendige Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft, unterstützt von einzelnen Staaten, im Juni 1992 auf dem Gipfel in Lissabon eine vertiefte Kooperation mit den Staaten Mittel- und Osteuropas vorgeschlagen, etwa nach dem Vorbild der EFTA. In seinen Memoiren zeigt sich Delors sehr enttäuscht darüber, dass seine Vorschläge mit einer Handbewegung weggefedt worden waren, ohne ihnen auch nur die geringste Aufmerksamkeit zu schenken. Im Wortlaut – denn dieses Statement ist wichtig für den weiteren Verlauf der Dinge: „Notre grande déception a été que le [...] Conseil Européen a balayé d’une main nos remarques sans leur prêter l’attention nécessaire. La Commission a été invitée, sans ménagement, à taire ses interrogations, voire ses inquiétudes.“

Die Kommission wurde also aufgefordert, ihre Fragen und Befürchtungen im Hinblick auf die Erweiterung unverzüglich einzustellen. Fünf Jahre später, im Jahre 1997, hat meine Kommission dann nach langen wissenschaftlichen Vorarbeiten in der sogenannten Agenda 2000 die Erweiterungsstrategie in einem Stufenplan dargelegt, zusammen mit der Reform der internen Gemeinschaftspolitik, der Agrarpolitik, der Strukturfonds und der finanziellen Vorausschau bis 2007.

Wie gesagt – es war ein Stufenplan: Zuerst sollte mit denjenigen Kandidaten verhandelt werden, die am ehesten die vorgeschriebenen Kopenhagener Kriterien für einen Beitritt erfüllen konnten, in einer späteren Runde mit den drei oder fünf nächsten und so weiter. Dem Antrag der Türkei auf Eröffnung von Beitrittsverhandlungen wurde nicht stattgegeben, sondern es wurde eine Konferenz geschaffen, an der alle beitragswilligen und beitragsfähigen Kandidaten teilnehmen sollten und in der über Gemeinschaftsprobleme in regelmäßigen Abständen diskutiert werden sollte. Das betraf nicht nur die Türkei, sondern auch Norwegen, die Schweiz und andere Länder. Dieser Plan wurde nach langen Diskussionen auf dem Gipfel in Luxemburg im Dezember 1997 einstimmig angenommen, aber bereits im Dezember 1999 – also zwei Jahre später – in Helsinki über den Haufen geworfen. Der ‚Big Bang‘ wurde dekretiert, und der Türkei wurde der Kandidatenstatus zuerkannt, und dies nach einer weniger als zehn Minuten dauernden Diskussion. Ich habe bis jetzt, trotz meiner Nachforschungen, nicht herausgefunden, was die Staats- und Regierungschefs zwei Jahre später bewogen haben mag, ihre Haltung aufzugeben, denn im Rat waren dieselben Mitglieder. Mit zwei Ausnahmen: Bundeskanzler Kohl und der Kommissionspräsident waren ausgewechselt worden!

Noch heute bin ich sehr enttäuscht darüber, dass wir als Politiker gleich welcher Parteien es nicht verstanden haben, dieses einmalige historische Werk unseren Mitbürgern zu vermitteln. Waren wir uns alle bewusst, dass dies nicht nur eine geografische Erweiterung war, sondern dass wir – das heißt unsere Generation – die einmalige Chance haben, unseren Kontinent erstmals seit dem 14. Jahrhundert in Frieden und Freiheit zu vereinen?

Ich hatte in meinem Innersten geglaubt, dass wir in diesem Ereignis eine neue Motivation für Europa begründen könnten, besonders für die jüngere Generation, die nicht den ausgeprägten emotionsgeladenen Bezug zu Europa hat wie die ältere Generation, die Europa auf den Ruinen des Zweiten Weltkrieges aufgebaut hat. Dies ist grundsätzlich fehlgeschlagen, und anstatt eine neue Motivation zu schaffen hat sich das Projekt der Erweiterung gegen Europa gewandt und dabei Sorgen und Befürchtungen bei Bürgern, Gewerkschaften und Arbeitnehmern entfacht. Waren wir zu ehrgeizig? Haben wir den Bogen überspannt und versäumt, den Bürger mitzunehmen? Fragen über Fragen, die wir in der immer noch anhaltenden Reflexionsphase über die Bewältigung der jetzigen Verfassungskrise beantworten müssen.

### *Das einzigartige Zusammenwirken des deutsch-französischen Tandems*

In den letzten Jahren hat Europa sich von Grund auf verändert. Ganz gewiss hat sich die Integration Europas als die richtige Strategie erwiesen. Auch Rückschläge und Krisen ändern nichts an der Tatsache, dass die Europäische Gemeinschaft seit nunmehr über 50 Jahren als Stabilitätsanker nach innen wie nach außen entscheidend zu Freiheit und Sicherheit, Wohlstand und sozialem Frieden beigetragen hat. Die über die Verträge von Maastricht und Amsterdam zur Europäischen Union weiterentwickelte Gemeinschaft gehört heute zu den politisch attraktivsten und erfolgreichsten Regionen der Welt.

Zuvor belegte ich diese These durch drei positive Entwicklungen in den letzten Jahren: Die Schaffung des Binnenmarktes, die Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion mit



der Einführung einer einheitlichen Währung, dem Euro, und die Wiedervereinigung Deutschlands und die Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten 2004. Diese einmalige positive Entwicklung hätte meines Erachtens nicht stattfinden können, wenn es nicht ein Zusammenspiel und ein Zusammentreffen von verschiedenen Faktoren während dieser Zeitspanne gegeben hätte.

Ein entscheidender Faktor war wohl das einzigartige Zusammenwirken des deutsch-französischen Tandems unter Kohl und Mitterrand, ein regelrechter Motor für die Integration Europas. Ob der Finanzkompromiss in Fontainebleau 1984, die Vollendung des Binnenmarktes, die Gestaltung der Währungsunion oder der Erweiterungsprozess nach 1989: Keiner dieser wesentlichen Integrationschritte hätte ohne ihre Initiative und Zutun verwirklicht werden können. Hinzu kam das harmonische und vertrauensvolle Zuarbeiten des Kommissionspräsidenten Jacques Delors, der über zehn Jahre mit Temperament die Geschicke der Gemeinschaft leitete.

Dies soll nicht heißen, dass es nicht gelegentlich zu Schwierigkeiten kam und dieses Dreierverhältnis nie abgekühlt wäre. Dies war besonders 1989/90 der Fall, als es um die Einheit Deutschlands ging. Mitterrand war wirklich verunsichert und hatte nicht mit der Entschlossenheit Kohls gerechnet, der die Weichenstellung für die deutsche Einheit als irreversiblen Prozess eingeleitet hatte. Wie sonst hätte man die Begegnung Mitterrands in Kiew mit Michail Gorbatschow verstanden, oder seine Aufwartung bei Erich Honecker anlässlich des 40. Jahrestages der DDR? Auch war die Begeisterung Mitterrands nicht groß, als Kohl die Initiative zu einer politischen Union ergriff. Erst nach der Volkskammerwahl in der DDR im März 1990 begriff Mitterrand die Notwendigkeit weiterer Fortschritte in der politischen Integration. Gemeinsam mit Kohl präsentierte er dann im Frühjahr 1990 die Forderung nach Einberufung einer weiteren Regierungskonferenz, die einen Vertrag über eine politische Union erarbeiten sollte.

Hinzu kam auch ein Faktor, den man nicht unterschätzen sollte: Die politische Langlebigkeit der damaligen Staats- und Regierungschefs. Es kam nicht oft zu einem Wechsel, und wenn, dann in einer gewissen Kontinuität – dies erleichterte natürlich die persönliche Zusammenarbeit in entscheidenden Momenten.

### **Politisierung der Institutionen**

Ein anderer Faktor, der diese 25-jährige Entwicklung prägte, war die zunehmende Politisierung der Institutionen, die zu einer tieferen Demokratisierung führte.

#### *Die Aufwertung des Europäischen Parlaments*

Die Tatsache, dass das Europäische Parlament 1979 direkt gewählt wurde ohne dass man sich auf eine Erweiterung seiner Befugnisse einigen konnte hat sich im Nachhinein bitter gerächt. Das Frustrationsgefühl des direkt gewählten Parlaments war groß, und so hat es zu recht versucht, seine Befugnisse auszuweiten. Dadurch, dass in den verschiedenen Verträgen der Union insgesamt neue Aufgabenbereiche zugeteilt wurden, etwa im Bereich des Umweltschutzes, der Forschung und der Stärkung der Kohäsion durch die Einheitliche Europäische Akte sowie die Wirtschafts- und Währungsunion, Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz und Sozialpolitik durch den Maastrichter Vertrag wurde der Druck des Parlaments immer stärker. Die Mitwirkungsrechte wurden ausgeweitet, und in allen Fragen des Binnenmarktes, in denen der Ministerrat Mehrheitsentscheidungen trifft, wurde dem Parlament grundsätzlich das Mitentscheidungsrecht zugestanden. Das Europäische Parlament wurde somit institutionell weitgehend gleichrangig mit dem Ministerrat.

Wenige nationale Parlamente haben diese institutionelle Revolution zur Kenntnis genommen, und als sie sich der Tragweite der neuen Bestimmungen bewusst wurden, hat sich eine neue Front des Argwohns gegenüber dem Europäischen Parlament gebildet. Der Ruf nach einer Neuaufteilung der Kompetenzen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wurde immer lauter.

Darüber hinaus versuchte das Parlament seine Muskeln gegenüber den anderen Institutionen spielen zu lassen, um seinen politischen Einfluss geltend zu machen. Die Kommission ist die einzige Institution, die gegenüber dem Parlament verantwortlich ist. Obschon Kommission und Parlament eigentlich objektive Verbündete gegenüber Ministerrat und Europäischem Rat sein müssten, wurde gelegentlich die Kommission nolens volens Opfer der parlamentarischen Einpeitscher. Dies habe ich in eigener Sache erfahren, als ich Kommissionspräsident war, und ich möchte sagen: in demokratischer Weise durchgestanden. Da ich noch keine Autobiografie geschrieben habe und mich persönlich noch nie öffentlich über die Demission meiner Kommission äußerte, erlaube ich mir an dieser Stelle, einige persönliche Anmerkungen hierzu zu machen.

### *Die schwierige Suche nach einem Kommissionspräsidenten*

Ich habe bereits dargelegt, aus welcher Konstellation heraus ich 1994 zunächst kein Präsidenschaftsanwärter war. Es lagen damals unter anderem drei Kandidaturen vor, zwei von Beneluxministerpräsidenten, Jean-Luc Dehaene und Ruud Lubbers, sowie vom britischen Vizepräsidenten Sir Leon Britten. Der aussichtsreichste Kandidat war Dehaene. Als außenstehender Beneluxministerpräsident wurde ich von meiner Partei, der EVP, beauftragt, eine Einigung zwischen meinen Kollegen herbeizuführen. Dies sollte in einer vertraulichen Zusammenkunft bei einem Notar in der Nähe von Maastricht geschehen. An diesem Treffen nahm auch Wilfried Martens als Parteivorsitzender teil. Es kam nicht zu der gewünschten Einigung, lediglich in einer Verfahrensfrage, derzufolge derjenige Kandidat, der bei der anstehenden Abstimmung weniger Stimmen erhielt, sich zugunsten seines Kollegen zurückziehen sollte.

Es kam dann zur Abstimmung auf dem Gipfel in Korfu. Dehaene erhielt sieben oder acht Stimmen, Lubbers drei oder vier, Britten eine. Aber es kam nicht zur Anwendung unseres vereinbarten Verfahrens, da weder Dehaene noch Lubbers anwesend waren und die Botschaft wahrscheinlich nicht an ihre Stellvertreter weitergeleitet wurde. So vertagte der von den Strapazen des Tages sichtlich gezeichnete Andreas Papandreou die Sitzung umgehend auf den nachfolgenden Morgen. Kaum in unser gemeinsames Hotel zurückgekehrt, wurden wir wieder in die Sitzung zurückbeordert, um eine Einigung herbeizuführen. Dies war erfolglos, und ich beobachtete, wie während der Nacht intensive diplomatische Bewegungen im Hotel stattfanden!

Tags darauf nach der Eröffnung der Sitzung fragte Papandreou, ob keiner der Kandidaten sich zugunsten von Dehaene zurückziehen möchte. Stille in der Runde, bis John Major das Wort ergriff um zu sagen, dass er keinesfalls mit einem Kandidaten Dehaene einverstanden sein könne, ohne allerdings Gründe für diese Erklärung, die einem Veto gleichkam, zu geben. So waren wir in einer Sackgasse gelandet. Papandreou machte einen letzten Versuch, in dem er den scheidenden Kommissionspräsidenten Delors fragte, ob dieser nicht bereit sei, sein Mandat um ein Jahr verlängert zu sehen, um in der Zwischenzeit eine Klärung herbeizuführen. Dieser erklärte damals sibyllinisch: „Ich war Präsident einer Kommission von zwölf Mitgliedstaaten, ich möchte nicht Präsident einer Kommission von 15 Mitgliedstaaten sein.“ Als ich später Präsident einer Kommission von 15 Mitgliedstaaten wurde, wurde mir bewusst, was Delors mit seiner Aussage bezweckte.

Kohl, der auf Papandreou folgende Ratspräsident, ergriff darauf das Wort, um zu erklären, dass die angehende deutsche Präsidentschaft eine Lösung vor den Sommerferien finden werde. Er berief kurzerhand eine Sitzung des Europäischen Rates für den 15. Juli in Brüssel ein.

Sofort wurden Spekulationen laut über die offene Kandidatur. Namen von markanten Persönlichkeiten wurden ins Feld geführt: Peter Sutherland, Giuliano Amato, Poul Schlüter und andere. Schließlich rief mich dann am 7. Juli, während des G7-Gipfels in Neapel, Kohl zu Hause an, um mir klarzumachen, dass ich nach Rücksprache mit allen anderen Mitgliedern des Rates der einzige sei, der Zustimmung fände. Ich fühlte mich geehrt, sagte Kohl allerdings, dass ich nicht kandidiere, da ich eben erst nach gewonnener Wahl mein neues Kabinett gebildet hätte, das am 13. Juli vereidigt werden sollte. Kohl ließ nicht locker und gab mir zu verstehen, dass die Präsidentschaft der Kommission für ein kleines Land von übergeordneter Bedeutung sei. Er gab mir dann Bedenkzeit bis Sonntagmorgen, den 8. Juli. Nach Rücksprache mit dem Großherzog und der Ordnung meiner etwaigen Nachfolge in der Person von Jean-Claude Juncker habe ich dann meine Zustimmung gegeben. Mein neues Kabinett wurde aber trotzdem am 13. Juli vereidigt, und am 15. Juli wurde ich im Europäischen Rat mit stehenden Ovationen bedacht.

#### *Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Kommissionsinvestitur*

Trotz der Annahme der Kandidatur ließ ich mich zunächst als Ministerpräsident vereidigen. Denn hier kam wieder das Europäische Parlament ins Spiel. Das Parlament sollte seine Zustimmung geben, dies geschah in der Vergangenheit mittels einer Konsultation des Parlamentspräsidiums, in dem die einzelnen Fraktionen vertreten sind. Zwar hatte Helmut Kohl am Rande des Europäischen Rates vom 15. Juli das Präsidium konsultiert. Dies beschloss allerdings, dass es zu einer öffentlichen Debatte im Parlament mit abschließender Abstimmung kommen solle. Dies war eine rein politische Entscheidung. Ich war selbstverständlich bereit, dem Wunsch des Parlaments nachzukommen, war mir aber des Risikos voll bewusst. Es war schließlich ein neu gewähltes Parlament, das natürlicherweise hier eine vorzügliche Möglichkeit sah, seine ‚raison d’être‘ und seine politische Rolle zum Ausdruck zu bringen. Ich habe auch deutlich gemacht, dass ich als guter Demokrat die Entscheidung des Parlaments annehmen würde. Darüber hinaus beschloss das Parlament, ein Hearing der zukünftigen Kommissionsmitglieder durchzuführen und nach dieser Anhörungsprozedur eine kollektive Abstimmung über die gesamte Kommission vorzunehmen. Ich war der erste Präsidentschaftskandidat, der diese parlamentarischen Hürden nehmen musste. Aus Respekt gegenüber dem Willen des Parlaments, um nach außen nicht die Entscheidung vorweg nehmen zu wollen, blieb ich also Premierminister meines Landes.

Es ist überflüssig zu betonen, dass diese Prozedur sich alles andere als einfach gestaltete. Kontrovers waren die Debatten in einem neu gewählten Parlament, das sich seiner Vormachtstellung bewusst war und in denen offensichtlich nicht meine Person zur Diskussion stand – ich wurde eher zur Geißel des Europäischen Rates – sondern die Beziehungen des Parlaments zum Europäischen Rat und dem Ministerrat. Ich überstand die Abstimmung, allerdings nur mit einer Mehrheit von etwas mehr als 20 Stimmen. Die Vertreter der kleineren Staaten, egal welcher politischer Gruppierung sie angehörten, stimmten für mich. Nach heftigen Diskussionen stimmte auch die gesamte EVP-Fraktion mit Ausnahme eines Abgeordneten für mich. Auch die Kommissare hatten Mühe, sich bei den Hearings durchzusetzen. Es gab einige, die sich herber Kritik ausgesetzt sahen. In diesen Fällen musste ich selbst eingreifen, um etwaige Bedenken zu zerstreuen. Allerdings wurde dann die Kommission insgesamt mit einer Zweidrittel-Mehrheit im Amt bestätigt.

Zu Recht weist Werner Weidenfeld in Ihrem Jahrbuch in seiner Bilanz der europäischen Integration für 2005 auf die neue Politisierung hin, und grundsätzlich bin ich mit Bezug auf meine eigene Erfahrung mit ihm einverstanden wenn er schreibt: „Für die politische Emanzipation des Parlaments gegenüber den nationalen Regierungen war dies vielleicht ein Befreiungsschlag. Und letztlich hat auch das Europäische Parlament kein Interesse an einer schwachen Kommission. Ihm ging es vielmehr darum, die Muskeln auch gegenüber den Mitgliedstaaten spielen zu lassen, die immer noch die Fäden bei der Zusammensetzung der Kommission in der Hand haben. Ohne eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Kommission wird das Parlament aber nicht auskommen – denn beide sitzen im selben europapolitischen Boot.“ Ich würde hinzufügen: Aber nur die Kommission ist verantwortlich vor dem Parlament, nicht der Ministerrat.

### Der Rücktritt der Kommission Santer

Am Ende des Mandats der Kommission, bereits im Vorfeld der 1999 anstehenden Direktwahl des Parlaments, kam es zur Anhäufung von sogenannten Korruptions- und Missmanagementfällen, die zu einer Trübung der Beziehungen zwischen Kommission und Parlament führten. Bis auf zwei Fälle lag auch hier der Ursprung der Probleme Jahre, wenn nicht gar ein Jahrzehnt, vor dem Amtsantritt meiner Kommission.<sup>1</sup> Ich persönlich habe nie die Verantwortung auf meine Vorgänger abgeschoben, weil ich der Meinung war, als Repräsentant einer Institution und in dieser Kontinuität die volle Verantwortung übernehmen zu müssen. In der Krisensituation, die sich zur offenen Auseinandersetzung mit dem Parlament entfachte, gebe ich zu, dass seitens der Kommission zwei strategische Fehler begangen wurden.

Erstens haben die Kommissare, die mit den zuständigen Parlamentsausschüssen in Kontakt waren (zum Beispiel mit dem Haushaltsausschuss), die Entschlossenheit des Parlaments unterschätzt. Als die Probleme auf den Tisch der Kommission kamen lag das Kind bereits im Brunnen und alle Schlichtungsanstrengungen, die ich als Präsident unternahm, kamen zu spät. Zu verhärtet waren damals schon die Fronten. Zweitens war es falsch, mich von meinen britischen Kollegen überreden zu lassen, nach dem Vorbild des britischen Unterhauses einen sogenannten „Ausschuss unabhängiger Sachverständiger“ einzusetzen und dessen Schlussfolgerungen zu akzeptieren.

Der Todesstoß gegen die Kommission kam letztendlich nicht vom Parlament, sondern von diesem Ausschuss, der zwar nach Prüfung der einzelnen Kritikpunkte bis auf eine Kommissarin alle Kommissare weißwusch, aber in seinen Schlussfolgerungen, die keinen Bezug auf die vorgebrachten Kritiken aufwiesen, die kollektive Verantwortung der Kommission annahm. Wir waren zu blauäugig anzunehmen, der „Ausschuss unabhängigerer Sachverständiger“ wäre überparteilich, und wir übersahen, dass verschiedene Mitglieder aufgrund früherer Funktionen und parteipolitischen Ansichten noch ein paar Hühnchen mit der Kommission zu rupfen hatten. Im Nachhinein stellte sich heraus, dass diese Schlussfolgerungen auch nicht einstimmig abgefasst wurden. So demissionierte gleich anschließend ein Mitglied aus ‚persönlichen‘ Gründen, ein anderes gab in Interviews zu verstehen, dass es die Schlussfolgerungen nicht so radikal verstanden hätte. Trotz alledem: Der Schaden war angerichtet, und Politiker und Journalisten stürzten sich auf das Dokument!

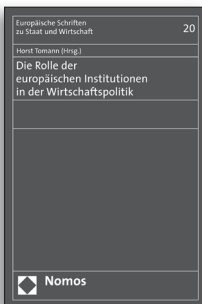
Die Kommission hatte zwei Möglichkeiten: sich dem Parlament zu stellen und womöglich in einem Misstrauensantrag zu unterliegen, oder zu demissionieren. Nach langen Dis-

<sup>1</sup> Vgl. Waldemar Hummer/Walter Obwexer: Der „geschlossene“ Rücktritt der Europäischen Kommission. Von der Nichtentlastung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission, in: *integration* 2/1999, S. 77-94.

kussionen wählten wir den zweiten Weg, die kollektive Demission, und zwar aus zwei Gründen. Erstens, wir waren am Ende unseres Mandats angelangt und hatten das von uns vorgesehene Legislativprogramm vollständig umgesetzt. Zweitens, und das war der springende Punkt, den nur wenige Beobachter zur Kenntnis genommen haben: Der Vertrag sieht vor, dass die Kommission nach dem notwendigerweise zu erfolgenden Rücktritt nach einem Misstrauensvotum im Parlament bis zur Einsetzung einer neuen Kommission nur noch geschäftsführend tätig sein kann. Bei einer kollektiven individuellen Demission dagegen – jedes Mitglied muss einzeln zurücktreten – kann der Ministerrat der Kommission das Vertrauen schenken, wodurch die Kommission befugt wird, ihre Aufgaben in voller Handlungsmacht auszuüben und gegebenenfalls neue Initiativen zu entwickeln. Nach Rücksprache mit der deutschen Ratspräsidentschaft wählten wir diesen Weg. Am Tage der Demission am 15. März 1999 hatte ich in Brüssel ein Gespräch mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, der natürlich die ganze Angelegenheit bedauerte, mir aber und auch der Kommission das Vertrauen zusicherte, was dann auch der Ministerrat formell bestätigte. Das erlaubte uns, alle Legislativvorschläge der auf dem Berliner Gipfel beschlossenen Reformen der Agenda 2000 durchzuziehen und auch neue Initiativen zu ergreifen. So wurde etwa noch vor dem Abgang der Kommission die Reform des Wettbewerbsrechts in die Wege geleitet. Ich selbst wurde einen Tag später von meiner Partei zur Überraschung und zum Entsetzen vieler Parlamentarier zum Spitzenkandidaten bei den bevorstehenden Direktwahlen des Europäischen Parlaments bestimmt. Ich hatte einen entsprechenden Erfolg und erhielt mehr Präferenzstimmen als alle Spitzenkandidaten der konkurrierenden Parteien zusammen!

Ich habe eine direkte Schlussfolgerung aus dieser leidvollen Erfahrung gezogen, nämlich dass die Rolle und Funktion des Kommissionspräsidenten, besonders in einer erweiterten Union – ich war schließlich der erste Präsident einer Kommission mit 20 Kommissaren aus 15 Mitgliedstaaten – gestärkt werden muss. Ihm sollte ein weit größeres Mitspracherecht bei der Bestellung der Kommissare eingeräumt werden. Das Kollegium muss bei einer Erweiterung gestrafft werden. Doch vor allem muss dem Kommissionspräsidenten das Recht zugestanden werden, ein individuelles Mitglied unter gewissen Bedingungen zu entlassen und eine neue Kompetenzverteilung innerhalb der Kommission vorzunehmen. Ich habe heute die Genugtuung festzustellen, dass diese Auffassung weite Kreise gezogen hat und in den nachfolgenden Verträgen in Ansatzpunkten aufgenommen wurde.

## Europäische Wirtschaftsunion



### Die Rolle der europäischen Institutionen in der Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von Prof. Dr. Horst Tomann  
2006, 170 S., brosch., 34,- €, ISBN 3-8329-2165-6  
*Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Bd. 20*

Die Autoren untersuchen offene Fragen der Kompetenzabgrenzung und Koordinierung in wichtigen Bereichen der Europapolitik. Binnenmarkt, Stabilitäts- und Beschäftigungspolitik und Strukturpolitik kommen auf den Prüfstand.



**Nomos**

## FORUM

# Energiepolitik für Europa – ein Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft

*Günter Gloser\**

Die Europäische Union befasst sich mit neuer Intensität mit der Energiepolitik. Deutschland will diese Diskussion aktiv mitgestalten. Energiepolitik wird ein Schwerpunkt der deutschen EU-Präsidentschaft im 1. Halbjahr 2007 sein. Im Vorfeld wollen wir eng mit der aktuellen finnischen Ratspräsidentschaft zusammenarbeiten.

Wichtige Impulse für die steigende Bedeutung energiepolitischer Fragestellungen gab der Europäische Rat in Hampton Court im Herbst 2005. Die zurückgehende Eigenförderung in der Nordsee begründet eine steigende Importabhängigkeit der Europäischen Union für Öl und Gas und damit eine größere Abhängigkeit von Entwicklungen außerhalb der Europäischen Union. Dies erfordert – auch durch neue starke Energienachfragezentren in Asien – ein größeres Engagement der Europäischen Union und ein einheitlicheres Auftreten, nach innen wie nach außen. Gleichzeitig nehmen die Anforderungen des Klimaschutzes auch an die Energiepolitik zu. Die Europäische Union ist hier traditionell Vorreiterin unter anderem durch ambitionierte Ziele zur Reduzierung der Emissionen und durch das europäische Emissionshandelssystem, das die Emissionsminderung wirtschaftlich effizient fördern soll. Die Emissionsminderungen der Europäischen Union allein reichen allerdings nicht aus. Wir müssen das internationale Klimaschutzregime ausbauen und auf eine breitere Basis stellen, auch aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit. Dabei muss die Europäische Union ihre Vorreiterrolle fortführen, auch um andere Länder zu überzeugen und in ein erweitertes Klimaschutzregime einzubeziehen.

### *Leitlinien*

Umweltverträglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit sind die drei gleichrangigen Ziele deutscher Energiepolitik. Diese Ziele sind auch Leitlinien für eine ‚Energiepolitik für Europa‘. Sie gilt es unter deutscher EU-Präsidentschaft auszuarbeiten und zu konkretisieren. Energiepolitik gehört bislang nicht zu den Zuständigkeiten der Europäischen Union. Erst der Verfassungsvertrag wird eine solche Kompetenz festschreiben. Dennoch hat die EU in den vergangenen Jahren insbesondere in den Bereichen Binnenmarkt und Umwelt zahlreiche wichtige energiepolitische Beschlüsse getroffen. Markantestes Beispiel ist die Schaffung des europäischen Binnenmarkts für Strom und Gas. Er muss bis Mitte 2007 von allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Der Binnenmarkt wird dann die freie Wahl von Energieversorgern auch durch private Haushalte ermöglichen. Der Stand der Liberalisierung wird auch ein Thema der deutschen Präsidentschaft sein. Die Europäische Kommission wird einen Sachstandsbericht zur Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien vorlegen.

---

\* Günter Gloser, Staatsminister für Europa, Auswärtiges Amt, Berlin.



### *Aktionsprogramm Energie*

Zentrales Element der deutschen Präsidentschaft im Energiebereich wird die Verabschiedung eines Aktionsprogramms Energie sein. Der Europäische Rat im Frühjahr 2006 hat bis zum Frühjahrs-Rat 2007 die Erarbeitung dieses umfassenden Aktionsprogramms in Auftrag gegeben und bereits einige prioritäre Aufgabenbereiche identifiziert. Die Europäische Kommission erarbeitet derzeit ein umfassendes ‚Energiepaket‘. Es soll Maßnahmen als Grundlage für das Aktionsprogramm vorschlagen. Wichtiger Bestandteil wird eine regelmäßige strategische Überprüfung der Energiepolitik sein. Unter dem Dach des strategischen Energieberichts will die Europäische Kommission Einzelthemen wie Marktliberalisierung, Förderung erneuerbarer Energien und saubere Kohletechnologien behandeln sowie Vorschläge für das weitere Vorgehen vorlegen.

Mögliche Kernpunkte des Aktionsprogramms schälen sich bereits heraus: die Definition neuer Ansätze einer gemeinsamen Energiepolitik und einer gemeinsamen Energiekonzeption in der Europäischen Union; der Startschuss für eine gemeinsame Diskussion über langfristige Angebots- und Nachfrageperspektiven; die Entwicklung gemeinsamer Konzepte in der Außenwirtschafts- und Außenpolitik in Energiefragen; die Verabschiedung weiterer Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz; die Stärkung der Energieforschung; der weitere Ausbau erneuerbarer Energien. Diese Kernpunkte prägen auch die Vorbereitungen für die deutsche Präsidentschaft. Dabei besteht auch mit den EU-Partnern Einigkeit, dass die Entscheidung über den Energiemix in nationaler Verantwortung zu treffen ist.

### *Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft*

Weitere wichtige energiepolitische Ziele der deutschen Präsidentschaft werden sein:

- Die *vollständige Umsetzung des Binnenmarkts für Strom und Gas* durch alle Mitgliedstaaten. Grenzüberschreitende regionale Initiativen wie die Zusammenarbeit zwischen Deutschland, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg und Frankreich können hier wichtige Zwischenschritte darstellen und weitere Impulse für eine engere Zusammenarbeit geben.
- Die *Stärkung der Versorgungssicherheit* durch interne Maßnahmen wie eine weitere Entkoppelung von Wirtschaftswachstum, Energieverbrauch und Krisenvorsorgemechanismen sowie nach außen durch einen Ausbau der internationalen Energiebeziehungen.
- Die *Verbesserung der Energieeffizienz* insbesondere im Gebäude- und Verkehrssektor, die in der Europäischen Union etwa 70 Prozent des Endenergieverbrauchs stellen.
- Die *Fortführung des Ausbaus erneuerbarer Energien* unter anderem auch für das Heizen und Kühlen sowie im Verkehrssektor durch die Überarbeitung der Biokraftstoff-Richtlinie.
- Die *Energieforschung* mit besonderer Aufmerksamkeit für die Entwicklung marktnaher energieeffizienter Energietechnologien wie beispielsweise moderne Kraftwerkstechnik auf der Basis von Kohle und Gas.

### *Energieaußenbeziehungen*

Im besonderen Fokus des Auswärtigen Amtes stehen naturgemäß die Energieaußenbeziehungen. Die Bedeutung der Außenpolitik wird nicht zuletzt aufgrund von Instabilitäten in vielen zentralen Energieregionen der Welt, allen voran dem Nahen und Mittleren Osten, immer augenfälliger. Dieser Bedeutungszuwachs betrifft auch die europäische Ebene. So haben der Hohe Repräsentant Javier Solana und die Europäische Kommission im Mai 2005

das Grundlagenpapier „Eine Außenpolitik zur Förderung der EU-Interessen im Energiebereich“ vorgelegt. Diese Überlegungen werden in die EU-Präsidentschaft einfließen.

Wir streben eine stärkere Kohärenz der Energieaußenbeziehungen mit anderen Politikbereichen an, wie der Entwicklungs- und Handelspolitik sowie den Ausbau der Zusammenarbeit mit Verbraucher-, Transit- und Förderländern. Daneben soll die deutsche Präsidentschaft auch regionale Akzente setzen (unter anderem die Vertiefung der Beziehungen zu Norwegen, die Stärkung des Energiedialogs mit Nordafrika und die Weiterentwicklung der Initiativen zur Zusammenarbeit mit dem Kaspischen Raum und Zentralasien).

Russland ist und bleibt zentraler Energiepartner der Europäischen Union. Wir wollen die Energiezusammenarbeit mit Russland weiter ausbauen, auch im Rahmen der anstehenden Beratungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Der Energie-Aktionsplan der G8 von St. Petersburg bietet hierfür einen wichtigen Bezugsrahmen. Auch mit großen Verbraucherländern wie den USA, China und Indien gilt es, die Energiezusammenarbeit zu intensivieren und durch eine Kooperation bei der Klimapolitik zu komplementieren.

Unser übergreifendes Ziel ist die Stärkung kooperativer Strukturen im Energiebereich. Sie sollen – auf funktionierenden Märkten – eine sichere, wirtschaftliche und nachhaltige Energieversorgung für Deutschland und die Europäische Union auch für die kommenden Jahrzehnte sicherstellen.

Der Bereich „Europäische Energiepolitik“ wird am Insitut für Europäische Politik im Rahmen des gemeinsam mit der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführten Projekts „Ein Europa der Bürger – Verfassung und effiziente Politik“ bearbeitet.

# FORUM

## Vom Binnenmarkt zum Wirtschaftspatriotismus?

Joachim Wuermeling\*

Wenn mindestens 70 Prozent des Wirtschaftsrechts in Deutschland auf europäische Vorgaben zurückzuführen sind, bildet die Europapolitik einen wichtigen Eckpfeiler für den Bundeswirtschaftsminister bei der Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen für die deutsche Wirtschaft. Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, diese Rolle aktiv zu nutzen, um in Brüssel ebenso früh wie gezielt deutsche Interessen in den Entstehungsprozess europäischer Rechtssetzung einbringen zu können. Dem Thema Binnenmarkt werden wir uns unter deutscher (und der nachfolgenden portugiesischen) EU-Ratspräsidentschaft ausführlich widmen.

Obwohl der Binnenmarkt als *Herzstück* der EU gerade uns Deutschen große wirtschaftliche Vorteile gebracht hat, steht er doch immer wieder in der Kritik. Die Frage nach einer Entwicklung vom Binnenmarkt zum ‚Wirtschaftspatriotismus‘ ist insofern hochaktuell. Drei Aspekte des Binnenmarktes sollen näher beleuchtet werden:

- die Errungenschaften des Binnenmarktes,
- die Gefahren, die seiner vollen Entfaltung entgegen stehen und
- die aktuellen und künftigen Herausforderungen an einen Binnenmarkt.

### Errungenschaften des Binnenmarktes

Die Definition des Binnenmarktes, wie sie Art. 14 Abs. 2 EGV wiedergibt – nämlich als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist“ – sagt nicht einmal annäherungsweise etwas darüber aus, was den Binnenmarkt heute ausmacht. Hier hilft ein Blick auf das in der Präambel des EGV formulierte Ziel, „durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Mitgliedstaaten zu sichern, indem die Europa trennenden Schranken beseitigt werden“. Es geht also – neben der Verwirklichung und Sicherung der vier Grundfreiheiten - auch um Wohlstandsmehrung der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Bürger. Diese Kernaufgabe des Staates wird heute in großen Teilen von der EU wahrgenommen. Weitere Binnenmarktfunktionen wie Verbraucher- und Umweltschutz sind in den letzten Jahren hinzugekommen. Der EU-Binnenmarkt ist *die* Erfolgsgeschichte der EU für Wirtschaft und Verbraucher:

- Grenzenloser Handel ohne Zollgrenzen und Zollformalitäten in der EU ist alltäglich, dadurch haben sich Lieferzeiten verkürzt und Kosten verringert.
- Gerade Deutschland als exportorientiertes Land profitiert vom Binnenmarkt (Beitrag Deutschlands zum EU-Intrahandel: Ausfuhren 1995 210 Mrd. Euro, 2003 367 Mrd. Euro, 2005 498 Mrd. Euro). Allein im ersten Quartal 2006 sind die deutschen Exporte in die neuen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa um 27 Prozent gestiegen, nach Polen sogar um 33 Prozent.

---

\* Dr. Joachim Wuermeling, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

- Die Verbraucherpreise sind durch die Liberalisierung der Märkte zum Teil erheblich gefallen, insbesondere bei Telekommunikation und Flugverkehr. Die Verbraucher genießen auch beim Einkauf in anderen EU-Mitgliedstaaten vollen Verbraucherschutz.
- 15 Millionen EU-Bürger haben bis 2003 ihren Arbeitsplatz oder Wohnsitz in einen anderen EU-Mitgliedstaat verlagert.

## Gefahren

Diese positiven Aspekte werden jedoch selten hervorgehoben. Stattdessen ist vielfach von den *Gefahren* des Binnenmarktes die Rede. Dabei möchte ich allerdings unterscheiden zwischen oftmals übertreibenden oder ungerechtfertigten Ängsten der Bürger und *realen* Gefahren für den Binnenmarkt:

### Ängste der Bürger

Gängige Stichworte sind die EU-Erweiterung, Arbeitsplatzabbau und Standortverlagerung, Sozialdumping und Regulierungswut, die Ängste in der Bevölkerung wecken, die nicht immer gerechtfertigt oder durch Fakten belegt sind. Diese Ängste müssen jedoch ernst genommen werden, da der Binnenmarkt nur mit Unterstützung von Bürgern und Unternehmen erfolgreich sein kann.

Mit der EU-Erweiterung im Jahr 2004 um zehn neue Mitgliedstaaten ist der Binnenmarkt von 370 Millionen auf 450 Millionen Verbraucher gewachsen und bietet für die Wirtschaft, aber auch für die Bürger und Verbraucher viele Chancen. Deutschland hat schon im Vorfeld der Erweiterung mit dem Abbau der Zollschränken zwischen der alten EU-15 und den damaligen Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa in Folge der ‚Europaabkommen‘ enorme Handelsvorteile erzielt: Wir haben in den Jahren 1995 bis 2005 unser Handelsvolumen von 40 Milliarden Euro auf 126 Milliarden Euro verdreifacht. Dies ist ein klares Zeichen für die Vorteile eines - vorweggenommenen – Binnenmarktes.

Befragt nach den Ängsten im Zusammenhang mit der EU wird in Deutschland der Verlust von Arbeitsplätzen durch Betriebsverlagerungen am häufigsten genannt. Betriebsverlagerungen sind Teil der Globalisierung und als solche nicht zu vermeiden. Allerdings wäre es aus Sicht der Bundesregierung abwegig, finanzielle Mittel aus den EU-Strukturfonds dazu einzusetzen, Standortverlagerungen innerhalb der EU zu fördern. Dies wäre weder Arbeitnehmern noch Bürgern zu vermitteln. Es muss daher sichergestellt werden, dass mit EU-Strukturfonds keine Verlagerungen innerhalb der EU gefördert werden. Die Bundesregierung hat dies immer deutlich vertreten und konnte eine entsprechende Bestimmung in der Strukturfondsverordnung durchsetzen.

Häufig assoziiert der EU-Bürger mit dem Binnenmarkt auch ein Übermaß an Regulierung. Die Sorge vor der Brüsseler Regulierungswut ist nicht ganz unbegründet und wird auch von Seiten der Bundesregierung geteilt. *Negativbeispiele* sind die Harmonisierung von Verpackungsgrößen für Kaffee, die Kennzeichnung von Lebensmittelzusatzstoffen und der Schutz von Arbeitnehmern vor Sonnenstrahlung. Ein Schwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wird daher auch das Thema ‚Bessere Rechtsetzung‘ und Bürokratieabbau sein. Die Bundesregierung unterstützt die diesbezüglichen Initiativen der EU-Kommission.

Aber auch *externe Effekte* führen zu einer negativen Wahrnehmung des Binnenmarktes. Der wachsende Konkurrenzdruck durch Weltregionen wie China, Indien und Südamerika sowie die schlechte wirtschaftliche Lage in Deutschland führen hierzulande zu einer defensiven Haltung der Bürger gegenüber dem Binnenmarkt. Die Bereitschaft, sich gegenüber anderen (EU-)Staaten zu öffnen, wird geringer. Bei der Schaffung des Binnenmarktes ab Mitte

der 1980er-Jahre war dies noch ganz anders: Die ökonomische Lage in Deutschland war insgesamt gut und der Binnenmarkt an sich stand nicht in der Kritik.

### *„Wirtschaftspatriotismus“ als Gefahr für den Binnenmarkt?*

Gefährlicher als diese Entwicklungen sind aber tatsächliche - offene oder versteckte - protektionistische Tendenzen: So mehren sich in jüngster Zeit innerhalb der EU Anzeichen eines nationalen Protektionismus, wenn beispielsweise angebliche *strategische nationale Interessen* wie Energieversorger oder Banken, Versicherungen oder große Unternehmen berührt sind. So geschehen bei den Übernahmen von Endesa durch E.on und von Arcelor durch Mittal Steel.

Diese Tendenzen widersprechen dem Grundverständnis des Binnenmarktes und den europäischen Grundfreiheiten. Insbesondere der freie Kapitalverkehr wird dadurch massiv behindert, ausländische Investitionen werden verhindert und abgeschreckt. Das ist jedoch gefährlich für die gesamte wirtschaftliche Entwicklung in der EU. Europa muss nach Auffassung der Bundesregierung für ausländische Unternehmen und Kapitalanleger attraktiv sein, denn diese schaffen und sichern Arbeitsplätze und tragen zum wirtschaftlichen Wachstum in der EU bei. Überlegungen einzelner Mitgliedstaaten, per Gesetz in *strategisch wichtigen Sektoren* nationale Unternehmen vor ausländischen Übernahmen zu schützen, lehnt die Bundesregierung deshalb strikt ab. Auch die EU-Kommission nimmt hier mit wachem Auge und geschärftem Blick ihre Funktion als *Hüterin der Verträge* wahr.

Allerdings ist der Binnenmarkt nach meiner Auffassung heute durch einen Wirtschaftspatriotismus nicht wirklich in Gefahr, und zwar selbst dann nicht, wenn man die diversen Formen des ‚versteckten‘ Wirtschaftspatriotismus hinzuaddiert: Dieser ist schwerer auszumachen und auch *weniger spektakulär* als der von Regierungen offen unterstützte Protektionismus im Falle internationaler Übernahmen von Unternehmen. Er ist aber ebenso schädlich für den Binnenmarkt und den EU-Bürger: Mangelnde gegenseitige Anerkennung im Warenverkehr, Behinderungen grenzüberschreitender Dienstleistungen und Probleme bei der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen hindern die Bürger und Unternehmen daran, ihre Freizügigkeitsrechte wahrzunehmen. Die Bundesregierung unterstützt daher gemeinschaftsweite Regelungen gegen solchen versteckten Protektionismus.

Ein wichtiger Schritt ist deshalb die politische Einigung zur Dienstleistungsrichtlinie, mit der die schlimmsten Auswüchse im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs beseitigt werden. Dies gilt insbesondere für die Forderung nach zusätzlichen Dokumenten, dem Nachweis von Versicherungen, Genehmigungen und Lehrgängen und anderen bürokratischen Hürden, die mit erheblichem Kosten- und Zeitaufwand für den Erbringer von Dienstleistungen verbunden sind.

Auch bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen kommt es in der Praxis immer wieder zu Problemen, wenn von Ärzten, Architekten oder Handwerkern unangemessene Nachweise und Prüfungen verlangt werden oder Anerkennungsverfahren sich über Jahre hinziehen.

Es gibt also noch eine Menge zu tun.

### **Aktuelle und künftige Herausforderungen für den Binnenmarkt**

Auch wenn der Binnenmarkt im Grundsatz funktioniert und wirtschaftsprotektionistische Tendenzen (noch) nicht Überhand genommen haben, heißt das nicht, dass er nicht noch ausbau- und verbesserungsfähig wäre. Die EU kann nur mit einem starken Binnenmarkt, der den europäischen Unternehmen zugleich keine zusätzlichen Belastungen aufbürdet, international wettbewerbsfähig sein und sowohl die Lissabon-Ziele erreichen als auch in einer glo-

balisierten Welt bestehen. Der Binnenmarkt muss so ausgestaltet werden, dass europäische Unternehmen im globalen Wettbewerb nicht benachteiligt werden. Der Binnenmarkt steht heute weltweit in Konkurrenz um Standorte und Investitionen. Darum darf sich zum Beispiel das europäische Beihilfenrecht nicht nachteilig auf die europäischen Wirtschaftsstandorte auswirken.

*Liberalisierung:* Insbesondere im Dienstleistungsbereich muss das erhebliche Potenzial für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen besser ausgeschöpft werden. Eine erste Hürde wurde mit der politischen Einigung zur Dienstleistungsrichtlinie genommen. Die Einigung zeigt auch, dass die EU handlungsfähig ist und auch bei gegensätzlichen Interessen vernünftige Kompromisse finden kann. Die Rahmenbedingungen für Dienstleister werden künftig spürbar verbessert, wobei wichtige soziale Interessen gewahrt bleiben. So konnten wir erreichen, dass das Arbeits-, Sozial- und Entsenderecht von der Richtlinie nicht berührt werden und Gesundheits- und Sozialdienstleistungen gänzlich ausgenommen bleiben. Das umstrittene Herkunftslandprinzip wurde durch eine Regelung ersetzt, die einerseits deutliche Erleichterungen im Dienstleistungssektor bringt, andererseits Ausnahmen der Mitgliedstaaten zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der öffentlichen Gesundheit oder der Umwelt zulässt. Profitieren werden Dienstleister von Verwaltungsvereinfachungen wie dem einheitlichen Ansprechpartner, erleichterten Genehmigungsverfahren und dem Wegfall von Behinderungen bei der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit.

*Abbau bürokratischer Belastungen:* Für Bürger und Unternehmen dürfen keine zusätzlichen Belastungen entstehen, und bestehende Belastungen müssen verringert werden. Das kann übrigens auch bedeuten, bestehende Rechtsvorschriften, die ihre Existenzberechtigung verloren haben, abzuschaffen. *Ausbau* des Binnenmarktes heißt nicht automatisch *neue Regeln*. Es wird aber auch darauf zu achten sein, dass die nationalen Verwaltungen nicht mit überbordenden Berichts- und Informationspflichten belastet werden. Denn auch in den nationalen Verwaltungen werden die Kapazitäten knapper und können nicht mehr unmittelbar dem Bürger zur Verfügung stehen, wenn die Ressourcen durch Berichts- und Statistikpflichten zu stark gebunden werden. Entsprechende Tendenzen der EU-Kommission müssen daher unterbunden werden. Harmonisierungsmaßnahmen sollten nur erlaubt werden, soweit sie erforderlich sind und unter Beachtung der Grundsätze der ‚Besseren Rechtsetzung‘, Folgenabschätzung (impact assessment) und des Subsidiaritätsprinzips abgefasst werden.

*Monitoring des Binnenmarktrechts:* Teilweise sind Rechtsvorschriften veraltet und müssten revidiert werden. Dafür hat die EU-Kommission ein Vorschlagsmonopol. Sie darf nicht so zögerlich sein, wenn es um die Anpassung des ‚acquis communautaire‘ an neue Verhältnisse geht. Besser wäre es noch, wenn auch das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten ein diesbezügliches Initiativrecht erhalten würden.

*Notwendige Rechtsetzung beschleunigen:* Ein wichtiger Aspekt für die Stärkung des Binnenmarktes ist eine Beschleunigung der europäischen Rechtsetzung. Derzeit dauert es im Durchschnitt 25 Monate, bis eine Richtlinie das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen hat. Das sind zwar drei Monate weniger als noch 1993, ist aber immer noch zu lang.

*Durchsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung:* Ein Großteil des freien Warenverkehrs bewegt sich im nicht harmonisierten Bereich. Nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung darf eine Ware, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht wurde, in jeden Mitgliedstaat eingeführt und dort verkauft werden. Allzu oft machen die Mitgliedstaaten aber Ausnahmen nach Art. 30 EGV geltend. Dem versteckten Protektionismus sind hier Tür und Tor geöffnet, zumal ein Mechanismus zur Durchset-



zung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung bisher fehlt. Deutschland unterstützt erste Ansätze der EU-Kommission, dieses Problem in den Griff zu bekommen.

## Ausblick

Auch für die Zukunft gilt, dass der Binnenmarkt nur gemeinsam mit Bürgern und Unternehmen erfolgreich sein kann. Dazu ist eine positive Grundeinstellung gegenüber dem Binnenmarkt erforderlich. Es wird höchste Zeit, dass wir in Deutschland (und der EU) davon wegkommen, reflexhaft allein die Risiken einer Marktöffnung zu beschwören. Denn gerade Deutschland hat eine Menge anzubieten, was für andere Mitgliedstaaten interessant und attraktiv ist. Insoweit wären mehr Mut und Zuversicht wünschenswert. Wir sollten nicht nur die Risiken, sondern vor allem die Chancen des Binnenmarktes sehen.

Dessen ungeachtet muss aber eine positive Einstellung zum Binnenmarkt auch künftig durch konkretes, nachvollziehbares Handeln der EU und ihrer Akteure gefördert werden, um so dem *süßen Gift des Wirtschaftspatriotismus* entgegen zu wirken. Die Rezepte dazu sind die Stärkung der Unternehmens- und Bürgernähe, der Abbau bürokratischer Belastungen, die Beschränkung auf das Wesentliche und die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips.

# Die globale Rolle Europas



## Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff  
2006, 405 S., brosch., 78,- €, ISBN 3-8329-2162-1  
Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 57

Die Frage nach der globalen Rolle des organisierten Europas hat nach der Osterweiterung der EU eine neue Dimension erreicht. Ob die erweiterte Union den vielfältigen von innen und von außen geäußerten Erwartungen gerecht werden kann, ist Gegenstand der vierzehn Texte des vorliegenden Bandes, ergänzt um einen historischen Beitrag zum transatlantischen Verhältnis.



## TIPP

## Europa zwischen Spaltung und Einigung

Darstellung und Dokumentation 1945 – 2005  
Vollständig überarbeitete Neuauflage  
Von Prof. Dr. Curt Gasteyer

2006, 575 S., brosch., 29,- €  
ISBN 3-8329-2011-0



**Nomos**

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei: Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden | [www.nomos.de](http://www.nomos.de)

## LITERATUR

### Persönlichkeiten und Netzwerke deutscher Europapolitik

Jürgen Elvert\*

In beiden hier vorzustellenden Werken geht es um Akteure und deren Rolle in Organisationen, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg der europäischen Einigung verschrieben hatten. *Vanessa Conze* untersucht mit der Abendländischen Bewegung und der Europa-Union zwei Vereinigungen, die als Institutionen zwar klar umrissene Europa-Programme besaßen, deren Mitglieder daran jedoch ganz unterschiedliche Erwartungen knüpften. Diese werden am Beispiel einiger ausgewählter Akteure herausgearbeitet. Dagegen steht in dem von *Jürgen Mittag* und *Wolfgang Wessels* herausgegebenem Band mit Friedrich Carl von Oppenheim von vornherein nur ein Repräsentant einer Organisation im Mittelpunkt, der zwischen 1958 und 1973 das Amt des Präsidenten der Europa-Union ausübte. In beiden Fällen liegt somit der Untersuchungsschwerpunkt in der Nachkriegszeit und reicht bis in die 1970er Jahre, also in jenen Zeitraum, in dem die Gründungsphase des europäischen Integrationsprozesses abgeschlossen war und die Konsolidierungsphase begann, die mit der Formulierung der Einheitlichen Europäischen Akte und der Verabschiedung des EU-Vertrages endete. Beide Bücher berücksichtigen jedoch auch die Zwischenkriegszeit als Präge- und Sozialisationsphase ihrer Protagonisten gebührend. Denn nur so konnten die Wurzeln der nachkriegszeitlichen deutschen Europarezeption freigelegt werden, um die Kontinuitäten, aber auch die Brüche im deutschen europäischen Denken des 20. Jahrhunderts herauszuarbeiten.

Vanessa Conze: *Das Europa der Deutschen. Ideen von Europa in Deutschland zwischen Reichstradition und Westorientierung (1920-1970)*, [Studien zur Zeitgeschichte, Bd. 69], Oldenbourg Wissenschaftsverlag: München 2005, ISBN 3-486-57757-3; 453 Seiten, 64,80 €.

Jürgen Mittag und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *„Der kölsche Europäer“*. Friedrich Carl von Oppenheim und die europäische Einigung, Aschendorff Verlag: Münster 2005, ISBN 3-402-00404-6; 544 Seiten, 39,80 €.

#### *Die ‚Abendländer‘*

Wenn Brüche insbesondere in der Arbeit von *Vanessa Conze* eine wichtige Rolle spielen – sie spricht in diesem Zusammenhang mehrfach von „Wandel“ –, so hängt das natürlich mit der größeren programmatischen Breite zusammen, die die von ihr untersuchten Organisationen und deren Protagonisten vertraten. Berücksichtigt man die Affinitäten der ‚Abendländer‘ zum Reichsdenken, wie es im Umfeld der Weimarer Konservativen Revolution gehegt wurde, reichten diese vom rechten antidemokratischen und antirepublikanischen Rand bis weit in das linksliberale republikanische Spektrum hinein, dem beispielsweise der „Verband für Europäische Verständigung“ zuzurechnen war. Freilich handelte es sich bei den Vertretern eines dezidiert auf eine Verständigung mit den westeuropäischen Siegermächten ausgerichteten deutschen Europadenkens der 1920er Jahre nur um eine kleine Minderheit, deren Stimme im Getöse nationalistischer und revisionistischer Agitation so

\* Prof. Dr. Jürgen Elvert ist Professor für Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts (Schwerpunkt: Geschichte der Europäischen Integration) und für Didaktik der Geschichte an der Universität Köln.

gut wie nicht gehört wurde. Stattdessen pflegten sie, wie Conze am Beispiel der Paneuropa-Union Coudenhove-Kalergis einerseits und des durch Wilhelm Heile vertretenen Verbandes für Europäische Verständigung andererseits zeigen kann, eine gegenseitige Abneigung und schwächten damit noch zusätzlich die ohnehin schwachen, auf gesamt-europäischen Ausgleich ohne revisionistische oder gar hegemoniale Hintergedanken zielenden Kräfte im Deutschen Reich.

Ob sich am Beispiel von zwei Organisationen *das* Europa der Deutschen insbesondere in der Nach-, aber auch in der Zwischenkriegszeit zeigen lässt, sei einmal dahingestellt. Bei der Wahl eines Buchtitels spielen eben immer auch Marketing-Gesichtspunkte eine Rolle. Unbestritten sei, dass Conze mit ihrer Untersuchung ein breites Spektrum deutschen europäischen Denkens im 20. Jahrhundert abdeckt. Die abendländische und die westeuropäische Bewegung stellen, so gesehen, die jeweiligen Mittelpunkte zweier sich nur wenig überschneidender Kreise dar, deren Radien, markiert durch die einschlägigen Vorstellungen ausgewählter, weil repräsentativer Protagonisten, bestimmte, in der deutschen Gesellschaft des Untersuchungszeitraums verbreitete Sichtweisen von Europa markieren.

Dass hier erhebliche Unterschiede im Denken der Zwischenkriegszeit einerseits und der Nachkriegszeit andererseits festzustellen sind, liegt vor dem Hintergrund der deutschen und europäischen Geschichte des 20. Jahrhunderts auf der Hand. Die deutsche Europarezeption der Zwischenkriegszeit war, wie auch Conze zeigt, in erheblichem Maße von einem Sonderbewusstsein geprägt, das dem Reich eine Führungsrolle in Mitteleuropa zudachte, und damit von einem diffusen Denkmodell, das sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts im Dialog mit der Suche nach einer deutschen nationalen Identität entwickelt hatte. Die deutsche Kriegszieldiskussion vor dem und während des Ersten Weltkriegs hatte sich aus diesem Denken genauso gespeist wie die in diesen Jahren stattfindende Suche nach einer europä-

ischen Friedensordnung, an der sich unter anderen Friedrich Naumann an prominenter Stelle beteiligte, dessen Mitteleuropa-Buch nach seinem Erscheinen 1915 für großes Aufsehen sorgte. War Naumann noch von einem föderalen und dem Prinzip der Gleichberechtigung gehorchenden Ordnungsmodell ausgegangen, neigte die einschlägige Diskussion nach 1918 eher dazu, Mitteleuropa als einen Raum zu betrachten, in dem das Deutsche Reich aufgrund seiner historischen, kulturellen und ökonomischen Bedeutung eine Führungsrolle zu spielen habe. In den letzten Jahren hat die Forschung nachgewiesen, dass diese Meinung sich als Mehrheitsmeinung im öffentlichen Bewusstsein seit Mitte der 1920er Jahre durchsetzen konnte und die nationalsozialistische Großraum-Ideologie hier nach 1933 problemlos anknüpfen konnte.

#### *Scharnierfunktion des Rheinlands*

Vanessa Conze bestätigt diesen Befund in ihrer Einleitung, zeigt aber auch, dass sich das Verhältnis der von ihr untersuchten Organisationen und Akteuren zum mitteleuropäischen Ordnungsmodell der 1920er Jahre unterschiedlich entwickelte. So stand Wilhelm Heile, einer der prominentesten Westeuropäer der Conze'schen Auswahl, als enger Mitarbeiter Friedrich Naumanns während des Ersten Weltkriegs erkennbar unter dem Eindruck von dessen mitteleuropäischen Konzepten. Zwar hatte er sich seit Anfang der 1920er Jahre zunehmend einer gesamt-europäischen Verständigung verschrieben, mit der er dem Deutschen Reich die völlige politische Gleichberechtigung sichern wollte. Langfristig sollte dies freilich die Voraussetzung für eine Realisierung der großdeutschen und mitteleuropäischen Ambitionen des Reiches sein – womit sich Heiles auf den ersten Blick so atypischer westeuropäischer Verständigungsansatz bei genauerem Hinsehen als eine weitere, wenngleich verschleierte Variante mitteleuropäischen Denkens entpuppt.

Dagegen ging es den Anhängern der Abendland-Idee jedenfalls in der ersten Hälfte der

1920er Jahre um einen deutsch-französischen Ausgleich als Voraussetzung für die Verhinderung künftiger gegenseitiger Selbstzerfleischung auf dem Schlachtfeld. Viele von ihnen maßten dem Rheinland eine Art Scharnierfunktion zwischen beiden Nationen bei, da sie die Landschaften entlang des Stroms als Kernlande des Abendlandes verstanden, in dem sich das abendländische Reich karolingischer Provenienz verfestigt hätte. Ähnliches galt für das deutsch-polnische Verhältnis, für das der Katholizismus als das entscheidende Bindeglied angesehen wurde. Damit unterschieden sich die Abendländer erheblich vom politischen Mainstream der Zeit. Allerdings nahm die relative Offenheit gegenüber den europäischen Nachbarn im Westen wie im Osten seit etwa 1925 ab, seither dominierten auch in den abendländischen Ordnungsmodellen die mitteleuropäischen Elemente.

#### *Erfordernisse der Nachkriegszeit*

Das an die mitteleuropäischen Ordnungsmodelle anknüpfende Großraumdenken in nationalsozialistischer Zeit, der Zusammenbruch des NS-Staates sowie der systemische Konflikt bereiteten dem spezifisch deutschen Mitteleuropadenken ein Ende. Die bald nach Kriegsende einsetzenden Bemühungen um Ingangsetzung eines europäischen Integrationsprozesses schufen freilich neuen Raum für europäische Ordnungsmodelle. In diesem Zusammenhang konnten sowohl die Abendland-Bewegung als auch jene Kräfte rasch Gestaltungsspielraum erlangen, die sich in den 1920er Jahren aus anderen als aus abendländischen Motiven heraus um einen deutsch-westeuropäischen Ausgleich bemüht hatten. Dass die Abendländer wieder versuchten, an die eigenen Überlegungen der Zeit kurz nach Ende des Ersten Weltkriegs anzuknüpfen, kann nicht überraschen, ebenso wenig die positive Resonanz darauf. Schließlich bot der Re-Christianisierungsgedanke Halt in einer Zeit, in der es neue moralische Maßstäbe zu bestimmen galt. Die Gründe für den erneuten Rechtsruck der Abendland-Bewegung unter dem Eindruck des sich verschärfenden Kalten

Krieges liegen Conze zufolge im Bemühen, neben moralischem auch an politischem Gewicht zu gewinnen. Doch hatten sich die Zeiten im Vergleich zu den 1920er Jahren verändert. Weder die Einrichtung der Abendländischen Akademie noch die Schaffung von Institutionen mit politikberatender und -beeinflussender Zielsetzung wie das Europäische Informations- und Dokumentationszentrum (CEDI) konnten einen kontinuierlichen Bedeutungsverlust dieser Bewegung verhindern. Und auch wenn Teile von ihr Anfang der 1970er Jahre in der Paneuropa-Union aufgingen, gelang es der Abendland-Bewegung nicht, sich dem pragmatischen Ansatz einer den konkreten Integrationsprozess stützenden Bewegung wie der Europa-Union als echte Alternative zu präsentieren.

#### *Ringgen um die Monopolstellung im bundesdeutschen Europadiskurs*

An diesem Beispiel wird die Unvereinbarkeit jenes im 19. Jahrhundert entstandenen spezifisch deutschen Europadenkens mit den Erfordernissen der Nachkriegszeit besonders deutlich. Eben weil das NS-System sich so problemlos der Europakonzepte der 1920er Jahre bedienen konnte, waren diese nach 1945 diskreditiert und neue Ansätze gefordert. 1945 steht somit nicht nur für einen Wandel im Europadenken der Deutschen, sondern stellt auch in dieser Hinsicht eine veritable Bruchstelle dar. Ohne die Erfahrung von 1945 hätten sich die genuin westeuropäischen Denkansätze, die beispielsweise der Kölner Bankier Friedrich Carl von Oppenheim verkörperte, vermutlich nicht so rasch und nachhaltig durchsetzen können. Dass es sich dabei freilich nicht um einen reibungslosen Neuanfang handelte, sondern dieser vielmehr mit zahlreichen Problemen behaftet war, kann Vanessa Conze in detail und quellengestützt zeigen. Besonders interessant erscheint hier die Rivalität zwischen Europa-Union und Paneuropa-Union der 1950er und 1960er Jahre, in der mit harten Bandagen um die ‚Monopolstellung‘ im bundesdeutschen Europadiskurs gekämpft wurde.

Dabei hatte sich, wie *Wilfried Loth* in seinem Beitrag über die Bedeutung der Europa-Union für den europäischen Integrationsprozess im Sammelband von *Mittag* und *Wessels* zeigt, diese anfangs zumindest indirekt auf die Hilfe der Paneuropa-Union stützen können, war sie doch in ihrer Gründungsphase unter anderem vom American Committee for United Europe finanziert worden und damit von einer Einrichtung, die auf eine Initiative Coudenhove-Kalergis zurückging, dann allerdings rasch unter den Einfluss der CIA geriet. Auch wenn es unter der Präsidentschaft Eugen Kogons bis 1953 durchaus angestrebt wurde, entwickelte sich die Europa-Union niemals zu einer Massenbewegung, gleichwohl verfügte sie im bundesdeutschen politischen Raum der 1950er und 1960er Jahre über beträchtlichen Einfluss als Schnittstelle zwischen Politik, Wirtschaft und vornehmlich bürgerlicher Öffentlichkeit liberal-konservativer Prägung. Finanzielle Probleme der Anfangsjahre konnten, nachdem von Oppenheim 1954 das Amt des Schatzmeisters übernommen hatte, überwunden werden, seither konzentrierte sich die Europa-Unionsführung darauf, den Westintegrationskurs Adenauers zu stützen und die Öffentlichkeit durch gezielte Bildungsarbeit über Integrationspezifika zu informieren. In den 1960er Jahren profilierte sie sich als entschiedene Gegnerin der de Gaulle'schen Europapolitik, nach dessen Rücktritt verblasste allerdings das öffentliche Interesse an der Europa-Union zusehends.

#### *Oppenheims Wirken für die europäische Integration*

Dass das jedoch nicht deren Ende bedeutete, unterstreicht *Heinrich Schneider* in seinem autobiographisch gehaltenen Beitrag. Der Autor erinnert sich an seine persönlichen Begegnungen mit Friedrich Carl von Oppenheim, die sich aus der gemeinsamen Tätigkeit für die Europa-Union ergaben. Dabei gelingt es ihm, deren Geschichte gleichsam mit Leben zu erfüllen. Denn auch wenn von Oppenheim im Zentrum der Betrachtung steht, begegnet man zahlreichen anderen Persönlichkeiten des

öffentlichen und politischen Lebens der ersten drei Jahrzehnte bundesrepublikanischer Existenz und lernt so manches Neue über deren jeweilige Positionen zur europäischen Integration im Allgemeinen und Europa-Union im Speziellen kennen. Sie alle stehen im Schneider'schen Beitrag in einer Form des Dialogs mit von Oppenheim, dessen eigene facettenreiche, stets aber gewinnende Persönlichkeit im Laufe der Zeit dem Leser immer vertrauter wird.

Schneider stellt seinen Protagonisten somit anhand einzelner ausgewählter Episoden vor, *Jürgen Mittag* porträtiert auf gut 150 Seiten von Oppenheims Wirken für die europäische Integration vor seinem familiären und, damit eng verbunden, beruflichen Hintergrund. Väterlicherseits war dieser zwar durchaus national-konservativ geprägt, doch die US-amerikanische Herkunft seiner Mutter ebenso wie seine Berufsausbildung im Ausland verhinderte eine allzu enge Einbettung in das Meinungsklima der Weimarer Republik. Auch wenn er selbst dem nationalkonservativen Lager nahe stand, zählte er von vornherein zu den Kritikern des Nationalsozialismus. Die Nähe zu Widerstandskreisen führte schließlich im September 1944 zu seiner Verhaftung, ohne dass es noch zu einer Verhandlung gegen ihn gekommen wäre. Seinen eigenen Erinnerungen zufolge waren es die Erfahrungen während der Haft, welche ihn zu einem überzeugten Anhänger der europäischen Integration machten. Damit war sein Aufgabengebiet für die Nachkriegsjahre abgesteckt: Wiederaufbau seines Bankhauses, Konsolidierung des westdeutschen Wirtschaftssystems und tatkräftige Unterstützung der europäischen Integration durch Mitwirkung in der Europa-Union, zunächst auf lokaler, später auf nationaler und europäischer Ebene – als „kölischer Europäer“.

Sein Wirken für die Kölner Europa-Union zeichnen *Jost Dülffer* und *Jutta Cohausz* detailliert und quellengestützt nach. Hier wird deutlich, dass von Oppenheim sein organisatorisches Talent ebenso wie seine Fähigkeit

zum Krisenmanagement bereits erfolgreich ‚vor Ort‘ erprobt hatte, bevor er es ab 1954 auf nationaler Verbandsebene einbringen musste. Für *Wolfgang Wessels* war das ein zentraler Bestandteil der Oppenheim’schen Strategie. Er war als „Akteur und Spieler“ Teil eines im ‚europäischen Mehrebenensystem‘ fest verankerten dichtmaschigen Netzwerkes, das Finanzwelt, Wirtschaft und Politik eng miteinander verband – weil es allen nützte.

### *Der biografische Blick*

Vanessa Conzes „Das Europa der Deutschen“ ebenso wie der von Mittag und Wessels herausgegebene Sammelband „Der kölsche Eu-

ropäer“ stellen jeweils auf eigene Weise wertvolle Beiträge für die Erforschung der ersten Phase des europäischen Integrationsprozesses dar, insbesondere hinsichtlich der Bedeutung der Zusammensetzung der pro-europäischen Lobby der 1950er Jahre sowie der Wirkungen der Lobby-Arbeit. Beide Studien zeigen darüber hinaus eindrucksvoll, wie wichtig der – seit den 1970er Jahren unter dem Eindruck der Vorherrschaft sozialwissenschaftlicher und strukturgeschichtlicher Methoden in den Geschichtswissenschaften lange Zeit als überholt betrachtete – biografische Zugang gerade auch im Rahmen der europäischen Integrationsforschung ist.

# Neue Ideen für die Grenzen Europas



## Europe's Next Frontiers

Von Olli Rehn

2006, 123 S., brosch., 17,90 €, ISBN 3-8329-2417-5

Münchener Beiträge zur europäischen Einigung, Bd. 14

Jahrhunderte lang waren wirtschaftliche und geistige Offenheit entscheidend für die Entwicklung der Menschheit – eine Errungenschaft der Aufklärung. Diese Offenheit muss Europa wieder zurück gewinnen.

Olli Rehns Band ist ein Plädoyer für mehr Reformwillen und der Aufruf, Veränderung in Europa als etwas Positives zu begreifen.



**Nomos**

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei: Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden | [www.nomos.de](http://www.nomos.de)



## LITERATUR

### Und sie bewegt sich doch: Aktuelle Forschungsbeiträge zur Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

*Nadia Klein\**

Bosnien-Herzegowina, Irak, Kongo – die Zahl der Länder, in denen die Europäische Union Krisenmanagement betreibt, steigt stetig. Die EU-Missionen unterscheiden sich stark nach Umfang und Zielsetzung, reichen von kleineren zivilen Ausbildungs- und Beratungsmissionen (Irak) bis zur starken militärischen Präsenz (Bosnien-Herzegowina). Alle Missionen demonstrieren jedoch den Anspruch der EU, weltweit als sicherheitspolitischer Akteur zu handeln. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat sich mit „Lichtgeschwindigkeit“ (Javier Solana, 2000) entwickelt: 1999 im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gegründet, folgten 2003 die ersten ESVP-Missionen. Zugleich demonstrieren die EU-Mitgliedstaaten in außen- und sicherheitspolitischen Fragen regelmäßig Uneinigkeit. So verhinderte der traditionelle Gegensatz zwischen ‚Europäern‘ wie Frankreich und ‚Atlantikern‘ wie Großbritannien während der Irak-Krise 2003 eine gemeinsame EU-Position.

Die dynamische und teilweise widersprüchlich erscheinende Entwicklung der EU zu dokumentieren und zu erläutern ist Ziel der hier zur Rezension vorliegenden Veröffentlichungen zur GASP/ESVP. Die Beiträge lassen sich – wie ein Großteil der GASP/ESVP-Literatur überhaupt – grob in zwei Kategorien einteilen: Dieter Mahncke, Alicia Ambos und Christopher Reynolds sowie Sascha Dietrich

Sascha Dietrich: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Die Entwicklung der rechtlichen und institutionellen Strukturen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im Europäischen Integrationsprozess von den Brüsseler Verträgen bis zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2006, ISBN 3-8329-1814-0; 603 Seiten, 99 €.

Wolfram Hilz: Europas verhindertes Führungstrio. Die Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens in den Neunzigern, Schöningh: Paderborn 2005, ISBN 3-5067-1346-9; 451 Seiten, 54 €.

Dieter Mahncke, Alicia Ambos und Christopher Reynolds (Hrsg.): European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality?, [College of Europe Studies, Band 1], 2. Auflage, Peter Lang: Bern 2006, ISBN 90-5201-247-6; 381 Seiten, 66 SFR.

Simone Weske: Deutschland und Frankreich – Motor einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik?, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2006, ISBN 3-8329-1480-3; 119 Seiten, 22 €.

fokussieren auf die EU-Ebene, Wolfram Hilz und Simone Weske konzentrieren sich auf die nationale Ebene im System der europäischen Außenpolitik.<sup>1</sup> Die Autoren verfolgen dabei unterschiedliche Ansätze, anhand derer sich Stärken und Schwächen aktueller GASP/ESVP-Forschung zeigen. Charakteristisch ist

\* Nadia Klein, M. A., Doktorandin am Seminar für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln. Stipendiatin des European Foreign and Security Policy Studies Programme (Compagnia di San Paolo, Riksbankens Jubileumsfond, VolkswagenStiftung).

1 Zur Konzeption eines ‚Systems‘ europäischer Außenpolitik vgl. Brian White: Understanding European Foreign Policy, New York 2001.

einerseits der Blick über den Tellerrand der eigenen Disziplin und die Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der Geschichts-, Politik- oder Rechtswissenschaft. Andererseits zeichnet sich die GASP/ESVP-Literatur durch einen Mangel an innovativen Konzepten und eine insgesamt schwache Rückbindung an theoretische Ansätze aus.

### *Die EU als internationaler Akteur*

Meinungsumfragen ergeben eine konstant hohe Zustimmungsrates zum Ausbau der EU-Außenpolitik. Tatsächlich sei aber, so *Mahncke*, *Ambos* und *Reynolds* in der Einleitung zu ihrem Sammelband, eine *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* bisher eher als Ziel denn als Zustandsbeschreibung zu verstehen. Die folgenden Beiträge stammen von fünfzehn Wissenschaftlern und Praktikern, die allesamt als Absolventen beziehungsweise Lehrbeauftragte eine Anbindung an das Europa-Kolleg in Brügge haben. Der breit angelegte Band besteht aus zwei gleichgewichtigen Teilen. Der erste Teil ist Grundlagen und institutionellen Strukturen gewidmet, der zweite Teil zehn aktuellen Fallbeispielen.

Im Einführungsbeitrag geht *Dieter Mahncke* auf grundsätzliche Fragen zur GASP/ESVP ein: Wie lässt sich die EU als internationaler Akteur beschreiben und einordnen, was sind Ziele, Instrumente und Hauptakteure in der EU-Außenpolitik? Es folgen fünf weitere Beiträge zu Grundsatzfragen der GASP/ESVP, die sich in Zielsetzung, Aufbau und Länge stark unterscheiden. *Christopher Reynolds* liefert eine pointierte Analyse zur Rolle nationaler Interessen. Er untersucht, wie GASP-externe Faktoren (ökonomische Interessen, historische Erfahrungen, geografische Lage etc.) und GASP-spezifische Präferenzen der Mitgliedstaaten (Intergouvernementalismus versus (eingeschränkter) Supranationalismus und ‚Atlanticism‘ versus ‚Europeanism‘) zu Divergenzen und Konvergenzen in der GASP führen. Er kommt zu dem Schluss, dass nationale Außenpolitiken durch den Aufbau der GASP/ESVP zwar nicht ersetzt würden, die

„europäische Dimension“ (S. 54) aber zunehmend die Formulierung nationaler Außenpolitik beeinflusse. *Wolfgang Wessels* analysiert in seinem Beitrag die GASP/ESVP mit zwei klassischen integrationstheoretischen Ansätzen, Neo-Realismus und Neo-Föderalismus. Darauf aufbauend erläutert er sein Konzept einer stufenweisen Fusion. Danach sei langfristig eine immer stärkere Beteiligung sowohl nationaler als auch supranationaler Akteure an der Formulierung und Umsetzung der GASP zu erwarten. *Inge Govaere* weist in ihrem Beitrag nachdrücklich auf die komplexen rechtlichen Probleme hin, die sich aus dem Geflecht an Akteuren und Zuständigkeiten in den EU-Außenbeziehungen ergeben. Aufschlussreich ist die juristische Perspektive besonders bei Fragen, die *per se* die erste und zweite Säule der Union berühren. Dies ist zum Beispiel der Fall beim Handel mit ‚Dual Use‘-Gütern (zivile Produkte, die auch militärisch nutzbar sind) oder bei GASP-Beschlüssen zu Wirtschaftssanktionen, die der Umsetzung durch die EG-Säule bedürfen. Die beiden abschließenden Beiträge des ersten Teils, ein historischer Überblick von *Roberto Francia* und *Miguel Angel Medina Abellán* sowie eine systematische Präsentation der GASP/ESVP-Akteure durch *Alicia Ambos* haben ihre Berechtigung in der Anlage des Bandes. Für den Leser ermüdend sind jedoch die darin enthaltenen Wiederholungen mit Blick auf die vorangegangenen Beiträge. Mangels einer einheitlichen Struktur der grundlegenden Kapitel werden insbesondere die institutionelle Architektur sowie wichtige Entwicklungsschritte der GASP mehrfach erläutert.

### *Die GASP in der Praxis*

Die zehn gut lesbaren Fallstudien im zweiten Teil des Sammelbandes werden durchweg dem Anspruch gerecht, die Praxis der GASP im Detail zu zeigen. Den politischen Prioritäten entsprechend liegt der Schwerpunkt auf den transatlantischen Beziehungen und der EU-Nachbarschaft. Besonders gut illustrieren die Fallstudien zum Kosovo und zu Mazedonien die außenpolitische Herausforderung für

die EU und andere internationale Akteure, die selbst in benachbarten Krisenregionen auf dem Balkan sehr unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden müssen. Insgesamt kritisch anzumerken ist erstens, dass in der Mehrzahl der Fälle der Stand der berücksichtigten Empirie nicht explizit genannt wird (der durchaus variiert). Dies fällt umso mehr ins Gewicht, da der Band 2004 erstmals erschien und 2006 unverändert nachgedruckt wurde. Kritisch anzumerken ist zweitens die heterogene Struktur der einzelnen Fallstudien und ihr überwiegend deskriptiver Charakter. Drei Autoren greifen einen klassischen ‚konzeptionellen Vierklang‘ auf und beziehen sich (1) auf Konzepte zur internationalen Akteursqualität der EU, (2) das Konzept der EU als Zivilmacht, (3) das sogenannte ‚capability-expectations gap‘<sup>2</sup> und (4) die Frage nach der Konsistenz zwischen der GASP und nationalen Außenpolitiken. Der Mehrzahl der Fallstudien fehlt ein konzeptioneller Rahmen. Eine erfreuliche Ausnahme hiervon bildet der Beitrag von *Alejandro Ribó Labastida*. Er geht kritisch auf verschiedene Konzepte zur EU-Außenpolitik ein, die er anhand seiner Fallstudie erläutert. Stephan Keukeleire folgend, stellt seiner Ansicht nach die EU-Außenpolitik gegenüber Lateinamerika ein Beispiel für ‚strukturelle Außenpolitik‘ dar, da die EU auf die Etablierung dauerhafter Kooperationsrahmen mit bestimmten Ländern und Regionen ziele und langfristig auf strukturelle Änderungen in diesen Ländern hinwirke.

Die Herausgeber zeichnen abschließend ein ambivalentes Bild der GASP/ESVP. Die Akteursqualität der EU unterscheide sich stark von Fall zu Fall. Eine Stärke liege im kontinuierlichen Ausbau der EU-Instrumentenpalette. Deutlich zeigten sich aber auch die Grenzen des außenpolitischen Koordinierungs- und Institutionalierungsprozesses in der EU: Im Ernstfall ließen sich einzelne Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, im Alleingang zu handeln. Am Ende geht es dem Band stellenweise

wie seinem eigenen Untersuchungsgegenstand: Er weist einige Schwächen in der Kohärenz auf, bietet aber eine gute Einführung in die Entwicklung und Funktionsweise der GASP/ESVP.

### *Die juristische Perspektive*

*Sascha Dietrich* untersucht aus juristischer Perspektive die Kooperationsformen zwischen den europäischen Staaten in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur ESVP. Er beobachtet eine zunehmende „Verrechtlichung“ (S. 29) dieser Beziehungen und bezieht die Grundlagen der ESVP als „sicherheitspolitische Verfassung“ (S. 7) der EU. Ein Schwerpunkt der Promotion, die in der Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht erschienen ist, liegt auf den völkerrechtlichen Beziehungen der EU zur NATO, zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), zur Westeuropäischen Union (WEU) und zu den Vereinten Nationen (VN). Nach vier Kriterien, an oberster Stelle dem Maß an Verbindlichkeit der einschlägigen Regelungen, teilt Dietrich die Entwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in sechs Phasen sicherheits- und verteidigungspolitischer Zusammenarbeit ein. Auf 325 von 603 Seiten werden zunächst in chronologischer Reihenfolge die ersten fünf Phasen dargestellt. Die zweite Hälfte des Buches ist der sechsten Phase gewidmet, in der die ESVP die „operationelle Lücke der GASP“ (S. 514) geschlossen habe. Dieser Teil ist überwiegend nach inhaltlichen Gesichtspunkten strukturiert, was ihn im Vergleich zum historisch-institutionellen Abriss in der ersten Hälfte leichter erfassbar macht.

Dietrich vertritt die These, das Recht der EU habe seit ihrer Gründung 1993 für die GASP eine „Bereitstellungsfunktion“ (S. 31), die mittlerweile auch ausgefüllt werde. Die Problematik, dass es den EU-Mitgliedstaaten

2 Vgl. Christopher Hill: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1993, S. 305-328.

häufig am politischen Willen mangelt, die durch den EU-Vertrag bereitgestellten Bestimmungen auch zu nutzen, stellt er bewusst in den Hintergrund. Vielmehr verweist er darauf, dass sich seine rechtswissenschaftliche Perspektive auf die rechtlichen, prozeduralen und institutionellen Gegebenheiten konzentrierte. Dietrich will allerdings nicht nur Rechtswissenschaftler, sondern auch Politik- und Geschichtswissenschaftlicher sowie Praktiker im Bereich Sicherheitspolitik ansprechen. Zumindest letztere werden in weiten Teilen einen ‚Realitätscheck‘, das heißt Verweise auf die tatsächliche Nutzung der untersuchten Bestimmungen, vermissen. So arbeitet der Autor Vereinbarungen zur EU-NATO-Kooperation minutös auf – die grundlegenden Schwierigkeiten dieser Kooperation finden jedoch keine Erwähnung. Die besonderen Stärken des Buches liegen, neben der systematischen Aufarbeitung einer großen Fülle von Originaldokumenten, in der kritischen Erörterung genuin juristischer Fragen. So eröffnet beispielsweise ein Exkurs zur Geltung des Gemeinschaftsrechts im Bereich der Streitkräfte gerade Nichtjuristen viele neue Einblicke. Das Buch empfiehlt sich, unterstützt durch seine kleinteilige Gliederung, als detailreiches Nachschlagewerk.

### *Leadership in der ESVP*

Seit Beginn der europäischen Integration wird die Bedeutung von *leadership* einzelner (großer) Mitgliedstaaten intensiv diskutiert. Der Bonner Politikwissenschaftler *Wolfram Hilz* betrachtet das Wirken eines ‚Führungstrios‘, bestehend aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien, als unabdingbar für die Handlungsfähigkeit Europas in sicherheitspolitischen Fragen. Unter dieser Prämisse untersucht er die Politik der ‚großen Drei‘ in den 1990er Jahren beim Aufbau europäischer Strukturen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und mit Blick auf die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien. Dabei unterscheidet er drei Handlungsebenen: die konzeptionell-rhetorische („words“), die vertraglich fixierte („deeds I“ bzw. „words II“) und

die anwendungs- und fallbezogene („deeds II“). Aus (In)konsistenzen zwischen den drei Ebenen leitet Hilz die „tatsächliche Bereitschaft“ (S. 375) zum gemeinsamen Handeln der drei Führungsstaaten ab.

Zu Beginn distanziert sich Hilz von dem Versuch, das Warum ins Zentrum seiner Untersuchung zu stellen. Die theoriegestützte Gewichtung von Einflussfaktoren sei in der Analyse der Internationalen Beziehungen „kaum objektivierbar“ (S. 24), deshalb strebt Hilz eine „um neutrale Äquidistanz zu den Theorieschulen bemühte Analyse“ (S. 29) an. So schließen die sechs chronologischen Unterkapitel des Hauptteils jeweils mit einer rein kontextbezogenen ‚Analyse der Schlüsselfaktoren‘ – verallgemeinerbare Schlüsse auf das außenpolitische Verhalten von Staaten seien nicht zu ziehen. Der Mehrwert der 450-Seiten-Lektüre bleibt somit eingeschränkt: Hilz liefert zwar eine faktenreiche Rekonstruktion eines Jahrzehnts europäischer Sicherheitspolitik. Diese beruht jedoch auf bereits publizierter Forschungsliteratur, eigene empirische Recherchen hat er erklärtermaßen nicht angestellt. So ist auch sein Fazit, dass es der europäischen Sicherheitspolitik in den 1990er Jahren an effektivem gemeinsamen Handeln gefehlt habe, nicht überraschend. Vage stellt er dazu fest, dass die „Kompromissbereitschaft [...] bei allen drei Partnern gestiegen und das Bemühen, aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen, erkennbar [ist]“ (S. 399). Für „substantielle Veränderungen der Grundpositionen in den europäischen Staaten“ (S. 401) sieht Hilz keine Anzeichen. Irritierend für ein 2005 erschienenes Buch ist der Ausblick, der sich zwar auf die Renationalisierungstendenzen der ‚großen Drei‘ nach dem 11. September 2001 bezieht, gegenläufige Entwicklungen wie die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie und die gemeinsame (Durch)führung der ersten militärischen ESVP-Operationen 2003 jedoch unerwähnt lässt.

### *Der deutsch-französische Motor*

*Simone Weske* analysiert die Rolle Deutschlands und Frankreichs für die Entwicklung

der ESVP. Eingebettet in einen regimetheoretischen Ansatz hinterfragt sie die klassische Metapher von der Motorenfunktion der beiden EG-Gründerstaaten. Hierfür entwickelt sie zwei Hypothesen:

- Nur wenn sich Deutschland und Frankreich auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen, sind Fortschritte in der ESVP möglich (notwendige Bedingung).
- Immer wenn sich Deutschland und Frankreich, ausgehend von den entgegengesetzten Interessenpolen einer ESVP-relevanten Konfliktlinie, auf eine gemeinsame Initiative einigen, sind Fortschritte in der ESVP möglich (hinreichende Bedingung). Als vier zentrale Konfliktlinien identifiziert Weske „Zivilmacht versus *Europe Puisse*“, „Transatlantische Einbindung versus Emanzipation“, „Supranationalismus versus Intergouvernementalismus“ und „kleine versus große Staaten“.

Trotz der Kürze der Arbeit – die 119 Seiten basieren auf Weskes Magisterarbeit – gelingt der Autorin eine empirisch dichte, stringente Analyse der deutsch-französischen Kooperation im Bereich der Sicherheitspolitik seit Einführung der GASP im Vertrag von Maastricht. Erkenntnisse und Zitate aus mehr als zwanzig Experteninterviews tragen zu einem differenzierten Bild des deutsch-französischen Motors bei. Die Autorin sieht im Fazit ihre erste Hypothese als bestätigt an. Deutsch-französische Initiativen würden in Zukunft allerdings „weniger als früher“ (S. 103) hinreichend für Integrationserfolge in der ESVP sein – ihre zweite Hypothese gilt somit nur eingeschränkt. Hauptgründe hierfür seien die deutsch-französische Annäherung in sicherheitspolitischen Fragen, die die Möglichkeit für Stellvertreterkompromisse zwischen bei-

den Staaten von vornherein begrenze. Die Ablösung des deutsch-französischen Motors in der ESVP durch einen französisch-britischen Motor sei zwar „nicht wahrscheinlich“ (S. 103), aber Deutschland drohe die Gefahr, „innerhalb des deutsch-französisch-britischen Trios marginalisiert zu werden“ (S. 103). Ein rundum lesenswertes Buch, dessen analytische Stärke nicht zuletzt darin liegt, dass es auch Schwächen des gewählten Ansatzes thematisiert.

### *Fazit*

Die aktuelle GASP/ESVP-Forschung profitiert einerseits von interdisziplinären Ansätzen, andererseits fehlt häufig eine konzeptionelle Basis. Dieses Manko ist für Wissenschaftler wie Praktiker gleichermaßen relevant: Je weniger generalisierbare Aussagen sich über den Untersuchungsgegenstand treffen lassen, desto eingeschränkter sind die Möglichkeiten, fundierte Prognosen und relevante Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Deutlich wird dies nicht zuletzt in der aktuellen Debatte zur Zukunft des Europäischen Verfassungsvertrags und der darin enthaltenen Bestimmungen zur GASP/ESVP. Drei der hier besprochenen Veröffentlichungen, Wolfram Hilz ausgenommen, gehen ausführlicher auf entsprechende Reformvorschläge ein. Die weitgehend einhellige Schlussfolgerung der Autorinnen und Autoren: Erst die Praxis könne zeigen, ob beispielsweise der geplante EU-Außenminister zu einer kohärenteren und effektiveren EU-Außenpolitik beitragen würde – oder ob er vielmehr mangels eigener Ressourcen in die Lücke zwischen Anspruch und Fähigkeiten der EU-Außenpolitik fällt.

## TAGUNG

# Die Europäische Nachbarschaftspolitik: „Erweiterungsvermeidungspolitik“ oder Vorstufe zum EU-Beitritt?

*Immo Klaus Drobnik und Jan-Hendrik Lauer\**

Im Mai 2004 ist die Europäische Union um zehn neue Mitglieder gewachsen. Bulgarien und Rumänien werden in absehbarer Zeit folgen, der Türkei und den Ländern des westlichen Balkans wird eine Beitrittsperspektive in Aussicht gestellt. Damit sieht sich die Union mit einem neuen Nachbarschaftsraum konfrontiert, welchem auch Staaten angehören, die nach Art. 49 EUV die geografischen Kriterien erfüllen würden, um der Europäischen Union (EU) beizutreten (Ukraine, Moldau, Belarus). Allerdings will die Union – aus Sorge einer Überdehnung des europäischen Projekts – vorerst keine weiteren Beitrittsangebote aussprechen. Um aber trotzdem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in ihrer Nachbarschaft zu fördern, etablierte die Union die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP). Sechzehn Partnerländer (Ukraine, Belarus, Moldau, die Länder des Südkaukasus und zehn Partner aus der Mittelmeerregion) sind unter diesem Politikansatz zusammengefasst. Mit ihnen will die Union einen „Ring von Freunden“ bilden, dem sie eine „Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen“<sup>1</sup> anbietet.

### *Europäische Nachbarschaftspolitik als Politik der kleinen Schritte*

Das erste Panel sollte einen einführenden Problemaufriss der ENP geben und wurde von *Annegret Bendiek* eröffnet, die ihre konzeptionellen Gedanken zur ENP als Sicherheitsregime vorstellte. Bendiek identifizierte innerhalb der ENP vier verschiedene Regime: Den

### **Draußen vor der Tür? Konzeptionelle Herausforderungen für die EU-Politik gegenüber den neuen Nachbarn**

Wissenschaftliche Konferenz des Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), des Instituts für Politikwissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Berlin, 1./2. Juni 2006

#### **Begrüßung und einführende Überlegungen**

Dr. Stefan MAIR, Mitglied der Institutsleitung, SWP, Berlin

Dr. Andreas MAURER, AEI und SWP, Berlin  
Prof. Dr. Johannes VARWICK, Institut für Politikwissenschaft, Kiel

#### **Die Europäische Nachbarschaftspolitik – ein Problemaufriss**

*Moderation:*

Kai-Olaf LANG, SWP, Berlin

*Vortragende:*

Dr. Annegret BENDIEK, SWP, Berlin  
Martin KREMER, Mitglied des Planungsstabs, Auswärtiges Amt, Berlin  
Annika WEIDEMANN, Sekretariat des Rates der EU, Brüssel

#### **Weicher Demokratieexport durch Nachbarschaftspolitik**

*Moderation:*

Prof. Dr. Wichard WOYKE, Universität Münster

*Vortragende:*

Prof. Dr. Stefan FRÖHLICH, Universität Erlangen-Nürnberg  
Dr. Andrea GAWRICH, Universität Kiel  
Dr. Frank UMBACH, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin

\* Immo Klaus Drobnik, Institut für Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.  
Jan-Hendrik Lauer, Institut für Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

1 Romano Prodi: Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität, Brüssel, 6. Dezember 2002, SPEECH/02/619, S. 4, 6.



Maghreb, den Nahen Osten, Osteuropa und schließlich den Südkaukasus. Zwar bringe der bilaterale Ansatz der ENP einige Vorteile mit sich (Differenzierung nach einzelnen Partnern, besondere Anreize), führe allerdings auch zu Asymmetrien im Partnerschaftsraum und drohe, bestehende regionale institutionelle Rahmen, beispielsweise im Bereich der Euro-Mediterranen Partnerschaft, zu ersetzen. Daher könnten unter besonderen Umständen Sicherheitsregime als zusätzliche Logik zum bilateralen und regionalen Ansatz für Stabilität und Sicherheit sorgen und damit die ENP bereichern.

Auf den ungünstigen Ausgangspunkt der ENP ging *Martin Kremer* ein. Er konzedierte, dass es von Anfang an ein Nachteil gewesen sei, dass man keine Mitgliedschaftsperspektive ausstellen konnte. Die Adressatenländer hätten somit den neuen Politikansatz der ENP nur begrenzt positiv aufgenommen. Die anspruchsvollsten Herausforderungen sehe *Kremer* somit vor allem bei den östlichen Partnerländern. Anstelle der Mitgliedschaft könne man diesen nur eine Teilnahme am Binnenmarkt und EU-Programmen anbieten. Nach seiner Auffassung müsse man sich bei der ENP auf eine ‚Politik der kleinen Schritte‘ einstellen, welche nur sukzessive Fortschritte in der Nachbarschaft erreichen könne. Trotz dieser strukturellen Schwächen der ENP konstatierte *Kremer* jedoch, dass sie ein weitaus besserer Ansatz sei, als von der Wissenschaft dargestellt.

*Annika Weidemann* verwies in dem abschließenden Beitrag dieses Panels auf die Ambiguität der Nachbarschaftspolitik: So sei die ENP zwar offiziell keine Stufe zum Beitritt, schließe diesen aber auch nicht gänzlich aus. Damit sprach *Weidemann* einen Problemkomplex an, der sich wie ein roter Faden durch die Konferenz ziehen sollte. Betreffend der Finanzierung der ENP stellte *Weidemann* das Konzept des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments vor, welches mit rund 11,9 Mrd. Euro die ENP im Zeitraum 2007-2013 unterstützen soll.

#### **Wirtschaftliche Aspekte der ENP**

##### *Moderation:*

Dr. Susanne SCHMIDT, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

##### *Vortragende:*

Volkhart VINCENTZ, PhD, Osteuropa-Institut München

Walter KLITZ, Referatsleiter Mittel-, Südost- und Osteuropa, Friedrich-Naumann-Stiftung, Berlin

Martina KASTLER, Senior Vice President, External Affairs Central and Eastern Europe, Unilever, Brüssel

#### **Die Kooperation mit den Nachbarn im Bereich Justiz und Inneres**

##### *Moderation:*

Dr. Martin KAHL, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

##### *Vortragende:*

Dr. Wilhelm KNELANGEN, Universität Kiel

Dr. Andrzej GRAS, Office of the Committee for the European Union, Warschau

Dr. Sena CEYLANOGLU, Bundesministerium des Innern, Berlin

#### **Beitritt oder ...? Alternativen zur EU-Mitgliedschaft**

##### *Moderation:*

Prof. Dr. Joachim KRAUSE, Universität Kiel

##### *Vortragende:*

Dr. Heinz KRAMER, SWP, Berlin

Dr. Barbara LIPPERT, stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Prof. Dr. Johannes VARWICK, Universität Kiel

*Wie ernst ist es der EU mit dem Demokratieexport?*

Das zweite Panel wurde von der politikwissenschaftlichen Debatte dominiert. Eröffnet wurde die Runde mit einem Beitrag von *Stefan Fröhlich*, der zunächst die These eines originären europäischen Sicherheitsinteresses an der Stabilisierung und damit einhergehenden Demokratisierung der Grenzräume vorstellte. Dieses leite sich schon aus dem inner-europäischen Wertekanon ab. *Fröhlich* sieht die Konditionalität als Mittel zur Umsetzung europäischer Interessen als Hauptaspekt, gerade weil viele der ENP-Adressaten problematische politische Systeme darstellen. Als

Problemfeld der ENP wurden auch die unterschiedlichen Erwartungshaltungen der Akteure skizziert. Die ENP müsse nicht zwangsläufig in eine Mitgliedschaft münden, es könne auch eine Europäisierung ohne Beitritt geben. Um dies zu erreichen müsse mehr Flexibilität in den Prozess gebracht werden, etwa durch bilaterale Ansätze und erweiterte Aktionspläne. Hinzu komme die erforderliche Differenzierung der Regionen, um einer Entwicklung wie bei der OSZE vorzubeugen. Als Fazit des Vortrages gab Fröhlich ein Plädoyer für ein bilaterales Vorgehen in nicht regional lösbaren Politikbereichen innerhalb der ENP.

*Andrea Gawrich* machte in ihrem Vortrag zunächst deutlich, dass man nicht annehmen dürfe, die EU sei nach den zehn neuen Beitritten in jüngster Zeit Experte in Sachen Demokratieexport. Die EU habe zwar den unangezweifelten Anspruch, Demokratie zu exportieren, könne diesen aber nicht zufriedenstellend operationalisieren. Allgemein plädierte Gawrich für eine neue Justierung der ENP. Probleme ergäben sich sowohl aus den generalisierenden und kaum messbaren Forderungen seitens der EU im Rahmen der ENP als auch aus der relativen Gleichbehandlung von kontinentaleuropäischen Nachbarn und den südlicheren Partnern. Bei einer Analyse der Wirkungshemmnisse der ENP wurden unter anderem die Anwendung von Konditionalität ohne realistische Beitrittsperspektive und die schwache Unterstützung der ‚bottom-up‘ Ansätze herausgestellt. Eine unverfängliche Vorstufe zur ENP für Staaten wie Libyen, Belarus und Syrien wurde als normativer Politikvorschlag zur Diskussion gestellt.

*Frank Umbach* befasste sich in seinem abschließenden Beitrag vor allem mit der problematischen Ausgestaltung der ENP und der Nichtberücksichtigung anderer weltpolitisch gewichtiger Regionen. So gehe man falsch in der Annahme, Demokratieexport sei zwangsläufig auch Stabilitätsexport, vor allem, wenn er nicht langfristig erfolge, sondern als ‚regime change‘ betrieben werde. Des Weiteren seien die Zielformulierungen der ENP auf-

grund des Fehlens einer supranationalen Außenpolitik der EU meist nur ein Minimalkonsens der Mitgliedstaaten und damit nicht der Weisheit letzter Schluss. Die ENP müsse ihren Blickwinkel vor allem auf die Gebiete zwischen Zentraleuropa und dem Hindukusch neu ausrichten. Umbach forderte zudem eine bessere Einbindung anderer Politikbereiche, wie der Energiepolitik, in die ENP.

#### *Was bringt die ENP aus ökonomischer Sicht?*

Nachdem in den vorhergehenden Themenblöcken die ENP vor allem aus der Sicht der Politik und der Politikwissenschaft betrachtet wurde, eröffnete das dritte Panel eine neue interdisziplinäre Perspektive, indem die Ökonomen *Volkhart Vincentz* und *Martina Kastler* sowie *Walter Klitz* unter der Leitung von *Susanne Schmidt* den wirtschaftlichen Aspekten der ENP auf den Grund gingen. Die Teilnehmer des Panels taten sich allerdings recht schwer, den ökonomischen Mehrwert der ENP – wenn es denn einen solchen geben sollte – für die Europäische Union und für die Partnerländer zu evaluieren. Dies liege maßgeblich daran – wie Schmidt erläuterte –, dass die Validität der Daten für solche Messungen nur schwer überprüfbar sei. Vincentz konstatierte dann auch in seinem Beitrag, dass die ENP in Bezug auf den Freihandel weder gravierende Vor- noch Nachteile bringen werde. Die ENP-Staaten könnten allerdings bei einer Übernahme von neuen Technologien und Standards, bei denen die EU Hilfe anbietet, auf verstärkte Investitionen hoffen. Genau auf diesen Aspekt ging Kastler genauer ein, die in ihrem Beitrag die Position des European Round Table of Industrials (ERT) vertrat. Dieser begrüße das Konzept der Nachbarschaftspolitik und wünsche sich ein zügiges Vorankommen. Als Ziel fordere der ERT einen „integrierten Wirtschaftsraum“, der den Partnern sowohl eine Teilhabe am Binnenmarkt, wie auch an den vier Freiheiten einräumen sollte. Oberste Priorität müsse hier vor allem die Handelsliberalisierung haben. Dafür solle die ENP die Aktionspläne stärker auf die ökonomische Dimension ausrichten. Klitz

verwies in seinem Beitrag vor allem auf die Erfolge der Erweiterungspolitik. Insbesondere nannte er Estland als „Musterknabe“, das für den Beitritt radikale marktwirtschaftliche Reformen in Angriff genommen hätte. Ähnliches müsse bei den Ländern der ENP erfolgen.

*Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres als zweiseitiges Schwert*

*Martin Kahl*, der Moderator des Panels, stellte schon in der Einleitung die herausragende Bedeutung dieses Themas für die ENP heraus, zeigte aber auch den zentralen Zielkonflikt der Politik, Kooperation mit den Nachbarn gegenüber dem Schutz der Binnen-EU, auf.

*Wilhelm Knelangen* versuchte mittels neun präzise formulierter Thesen, den Erfolg der ENP an den Erfolg auf dem Gebiet der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zu knüpfen. Eine dieser Thesen wies der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres den Stellenwert einer europäischen Außengrenzpolitik zu, was für rege Reaktionen im Plenum sorgte. Knelangen griff ferner den schon in der Einleitung dargestellten Zielkonflikt der ENP auf und charakterisierte die Forderung nach rechtsstaatlichen Strukturen in den europäischen Nachbarstaaten als zum Teil realitätsfremd.

Der zweite Beitrag von *Andrzej Gras* befasste sich aus polnischer Sicht mit der realpolitischen Ausprägung und Rezeption der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres im Rahmen der ENP in den beteiligten Staaten selbst. Gras stellte fest, dass Belarus bis auf Weiteres nicht als Partner für die ENP in Frage komme. Gänzlich anders sehe er dagegen die Beziehungen der EU zur Ukraine. Diese sei, so Gras, auf kurze Sicht auf dem Weg zu Beitrittsverhandlungen. Gleichzeitig plädierte er aber für eine regionale Nachbarschaftspolitik mit Polen und forderte erleichterte Visabestimmungen, um den zivilgesellschaftlichen Austausch zu erleichtern.

*Sena Ceylanoglu* erweiterte mit ihrem Vortrag den Blickwinkel der Thematik um die praktische Perspektive des deutschen Innenministeriums (BMI). Sie sieht die Visapolitik als klassisches Mittel der Migrationsteuerung und warnte davor, sich mit Visaerleichterungen Erfolge in anderen Politikbereichen zu erkaufen. Das BMI habe ein Sicherheitsinteresse, was oft schwerer wiege als Bestrebungen des Demokratieexports. Als problematisch bewertete Ceylanoglu den Prozess der innereuropäischen Konsensfindung im Bereich Justiz und Inneres. Wie schon Knelangen sieht auch Ceylanoglu den Politikbereich als wichtigstes Kernelement zukünftiger ENP. In der anschließenden Diskussion beschrieb Martin Kremer vom Auswärtigen Amt die selektive Visapolitik für spezielle Eliten als Erfolgsmodell, welches auch in Zukunft zur Anwendung kommen solle.

*Quo vadis, ENP? Die Nachbarschaftspolitik und das Problem ihrer Finalität*

Das abschließende Panel nahm sich eines der brisantesten Themen der Nachbarschaftspolitik an: Der Frage nach ihrer Finalität. Im Raum steht hierbei die Diskussion, ob mit der Nachbarschaftspolitik – wie von den ENP-Partnern und vereinzelt Mitgliedstaaten gefordert – eine Beitrittsperspektive ausgesprochen werden soll. Offiziell verneint die EU in ihrem Strategiepapier einen Nexus zwischen ENP und einer möglichen Mitgliedschaft.

*Johannes Varwick* machte in seinem Vortrag deutlich, dass zur Zeit die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU über die bereits zugesagten Beiträge hinaus ausgeschlossen sei, da sie eine Verwässerung – in seinen Worten „OSZEisierung“ – des europäischen Projekts bedeuten würde. Vielmehr müsse die EU erkennen, dass Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in der Nachbarschaft auch mit anderen Integrationsformen erreichbar seien.<sup>2</sup> Varwick forderte, dass man davon abkommen müsse, die Erreichung von Stabilität immer nur mit

2 Siehe dazu auch: Johannes Varwick: Finalität ohne Ende? Die Europäische Union ist nicht am Ende, aber die alten Leitbilder haben ihre Wirksamkeit verloren, in: *Internationale Politik* 5/2006, S. 69-77.

dem Begriff der Erweiterung in Verbindung zu bringen. So nannte er beispielsweise einen wiederbelebten Europarat als eine Alternative und möglichen Garanten für Stabilität in Europa.

Dem gegenüber sah *Heinz Kramer* als einzige Möglichkeit für eine Stabilisierung des Nachbarschaftsraums den Weg der „EUisierung“, der nur über eine Erweiterung gegangen werden könne. Kramer machte deutlich, dass sich die EU mit der Nachbarschaftspolitik in einer Exklusions/Inklusions-Falle befinde: Stelle man keine Mitgliedschaft in Aussicht (Exklusion), wäre eine Annäherung der Nachbarländer an den EU-Besitzstand nur schwer zu erreichen. Lasse man die Frage einer Mitgliedschaft dagegen offen (Inklusion), wäre die ENP zwar erfolgreich, eine Mitgliedschaft – die auch Kramer zur Zeit als unmöglich ansieht – dann aber nur noch schwer zurückzuweisen. Nach Kramer könne die ENP daher nur erfolgreich sein, wenn die EU sich auf ein Beitrittsmoratorium von zehn bis fünfzehn Jahren einige. Dies halte er allerdings für äußerst unwahrscheinlich.

*Barbara Lippert* schließlich schlug einen ähnlichen Weg wie *Varwick* vor. Sie stellte ihr auf *Klaus Hänsch* zurückgreifendes Konzept der „gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation“ vor.<sup>3</sup> Hierunter verstehe sie einen Ansatz, der die EU nicht als alleiniges Modell in der Nachbarschaft ansehe, sondern der auch

auf andere multilaterale Kooperationsformen, wie zum Beispiel den Europäischen Wirtschaftsraum, zurückgreife. Eine Fixierung auf eine Mitgliedschaft halte auch sie für kontraproduktiv.

### Fazit

Das Konzept der Konferenz, Referenten aus verschiedenen wissenschaftlichen und praktischen Ressorts zusammenzuführen um somit ein breitgefächertes und gleichzeitig differenziertes Bild der ENP zu erhalten, ist weitgehend aufgegangen. Die multidisziplinären Panel boten sowohl wissenschaftlich profunde Analysen als auch Erkenntnisse von praktischer Bedeutung. Die anschließenden Diskussionen zeigten jedoch, wie sehr sich die Auffassungen zwischen Politikwissenschaftlern, Ökonomen und Praktikern zu manchen Themenbereichen unterscheiden. Als inhaltliches Fazit der Konferenz sind zwei wichtige Punkte herausgearbeitet worden: So wurde einerseits deutlich, dass – gleich, welche genaue Gestalt die ENP in Zukunft haben wird – das Damoklesschwert der Erweiterung über der Nachbarschaftspolitik schweben wird. Zum anderem ist die Frage nach der geografischen und politischen Finalität der EU von evidenter Bedeutung: Eine erfolgreiche Nachbarschaftspolitik kann nur von einer nach innen konsolidierten EU mit klaren Konzepten und Zielvorstellungen betrieben werden.

<sup>3</sup> Siehe dazu auch: *Barbara Lippert*: Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik, in: *integration* 2/2006, S. 149-157.

# TAGUNG

## Regionen in Europa – Europa der Regionen

*Sebastian Bauer und Nadine Krüger\**

In der öffentlichen Wahrnehmung werden mit dem Begriff ‚Europa‘ zumeist lediglich die Organe und Institutionen der Europäischen Gemeinschaften bezeichnet. Synonym für dieses Europa wird immer mehr der Begriff ‚Brüssel‘ – und dieser wird durchaus nicht immer positiv verwendet. Viel Skepsis der europäischen Bürger gegenüber ‚Europa‘ macht sich an dem Gefühl fest, von oben herab, aus dem fernen Brüssel, fremdbestimmt zu werden. Dabei gerät oft in Vergessenheit, dass ‚Europa‘ eine viel differenziertere, weniger abstrakte Gestalt aufweist. Die Bürger des Kontinentes erleben Europa im Alltag ganz konkret – sei es, weil sie als Einwohner in Grenzgebieten zum Einkaufen, Tanken oder Arbeiten über die Grenze in den Nachbarstaat fahren, sei es, dass sie – vielleicht seit vielen Generationen – in einem Nachbarstaat leben. Nicht zuletzt bemerkt man auf kommunaler Ebene, dass viele Probleme nicht an Grenzen halt machen und daher grenzüberschreitenden Lösungen zugeführt werden müssen.

So kommt es zu vielen Formen der Zusammenarbeit – Koexistenz erfordert Kooperation. Die Tagung sollte dieses bisher eher weniger thematisierte grenzüberschreitende Miteinander bei der Lösung regionaler Probleme in Europa beleuchten.

### *Ein Europa der Regionen*

Zum Auftakt der Tagung standen die Grundlagen und Formen regionaler Zusammenarbeit in Europa im Fokus. Besonderes Au-

### **Nachbarschaften innerhalb der Europäischen Union**

Interdisziplinäre Konferenz des Arbeitskreises  
Europäische Integration und der Andrassy  
Universität Budapest  
Budapest, 26./27. Mai 2006

#### **Wissenschaftliche Leitung**

Prof. Dr. Ulrich HUFELD, Andrassy Universität  
Budapest  
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-  
GRAFF, Universität Heidelberg  
Prof. Dr. Stefan OKRUCH, Andrassy Universität  
Budapest

#### **Einführung und Begrüßung**

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-  
GRAFF, Universität Heidelberg

#### **Grundlagen**

*Funktion und Relevanz von Euroregionen im gegenwärtigen Kohäsions- und Integrationsprozess der EU*

Dr. Klaus FIESINGER, Hanns-Seidel-Stiftung,  
München

*Europäische Regionen im gegenwärtigen und projektierten Verfassungsvertragsrecht*

Prof. Dr. Albrecht WEBER, Universität Osnabrück  
*Kommentar:* Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian  
MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

*Ökonomische Optimierung durch Organisation euro-regionaler Nachbarschaften: Konzepte und Empirie*  
Prof. Dr. Klaus BECKMANN, Andrassy Universität  
Budapest

*Bestand, Modelle und Erfahrungen grenzüberschreitender Regionen der Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaften*

PD Dr. Peter SCHMITT-EGNER, Universität Siegen

\* Sebastian Bauer, Rechtsanwalt, Doktorand am Institut für Bürgerliches Recht, Deutsches, Europäisches und Internationales Unternehmensrecht, Ludwig-Maximilians-Universität München.  
Nadine Krüger, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Doktorandin am Lehrstuhl für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, Andrassy Universität, Budapest.

genmerk galt dabei der interregionalen Kooperation in Gestalt der sogenannten Euroregionen.

Euregionen ließen sich, wie als erster Referent *Klaus Fiesinger* darlegte, definieren als institutionelle Formen grenzüberschreitender Kooperation in Gestalt freiwilliger Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden. Dabei würden multisektorale Projekte verwirklicht und grenzüberschreitend Erfahrungen ausgetauscht. Dies diene auch der Verwirklichung der primärrechtlichen Grundfreiheiten auf regionaler Ebene; zudem zeige sich europäische Kohäsionspolitik als Assoziierungspolitik – die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse und die innergemeinschaftliche Harmonisierung erforderten eine grenzüberschreitende Lösung regionaler Herausforderungen. Aktive Regionalpolitik stelle sich als Gegenpol zum Zentralismus durch ‚Brüssel‘ dar – hier würde Europa von unten aufgebaut. Aus diesem Grunde würden die etwa 220 Euregionen durch die Interreg-Programme mit einem Umfang von rund fünf Milliarden Euro gefördert. Die effektivste Zusammenarbeit ergebe sich durch Kombination grenzüberschreitender Zusammenschlüsse von Kommunen und Regionen und der Kooperation von Nichtregierungsorganisationen. Als Hindernisse stellten sich dabei psychische Barrieren, vermeintlich oder tatsächlich unterschiedliche Interessenlagen, politische Instabilität und mangelnde Kontinuität dar.

Im europäischen Vertragsrecht sind die Regionen seit Maastricht durch den Ausschuss der Regionen präsent. Dies spiegele, so *Albrecht Weber*, den Versuch der Mitgliedstaaten wider, territoriale Gebietseinheiten mit ausgeprägter Eigenständigkeit sowie lokale Gebietskörperschaften bei der Willensbildung der Union stärker zu berücksichtigen. Weber ging auf Struktur und Funktion des Ausschusses der Regionen ein, der kein Organ der Gemeinschaft darstelle, sondern aufgrund seiner unterstützenden Rolle als gemeinschaftsrechtliche Einrichtung gelte. Bezüglich der Rechte des Ausschusses gebe Artikel 265 EGV Auf-

### **Einzelne Nachbarschaften in Mitteleuropa**

*Die Nachbarschaft zwischen Ungarn und Österreich*

Prof. Dr. Andreas OPLATKA, Andrásy Universität Budapest

*Die Nachbarschaft zwischen Ungarn und der Slowakei*

Prof. Dr. Csaba G. KISS, Eötvös-Loránd-Universität Budapest

*Projekte euregionaler und zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit Ungarns im südöstlichen Grenzraum*

Prof. Dr. Christian O. STEGER, Gemeindetag Baden-Württemberg, Stuttgart

*Deutschland und Ungarn als gefühlte Nachbarn. Stand und Perspektiven der bilateralen Kulturbeziehungen*

Bernd FINGER, Referent für Kultur und Bildung, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Budapest

*Organisierte regionale Nachbarschaften zwischen Sachsen und seinen polnischen und tschechischen Nachbarregionen*

Andreas VON ROEHL, Referat Internationale, interregionale und grenzüberschreitende Beziehungen, Sächsische Staatskanzlei, Dresden

### **Perspektiven**

*Transnationale gesellschaftliche Interaktionen in der Europäischen Union und Mehrwert von interregionaler Zusammenarbeit in Europa*

Karl-Heinz LAMBERTZ, Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen/Belgien

*Grenzüberschreitende Minderheitenfragen im Karpatenbecken*

Prof. Dr. Jenő KALTENBACH, Parlamentarischer Beauftragter für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten, Budapest

PD Dr. Herbert KÜPPER, Institut für Ostrecht, München

*Zukunft Oberrhein im erweiterten Europa*

Dr. Wolfram VOGEL, Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg

schluss, der dem Ausschuss das Recht der Anhörung sowie das Selbstbefassungsrecht gewähre. Im Rahmen der Anhörung sei eine obligatorische, fakultative sowie akzessorische Anhörung möglich, allerdings sei lediglich im Falle der unterbliebenen obligatorischen Anhörung der Rechtsakt rechtswidrig.



Im Rahmen des Selbstbefassungsrechts könne der Ausschuss sich zur gesamten Breite rechtlicher und politischer Aktivitäten äußern, die sich auf Materien des EG-Vertrags beziehen.

*Peter-Christian Müller-Graff* griff die begrenzte Kompetenz des Ausschusses der Regionen in seinem Koreferat auf. Eine stärkere regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit stelle zwar anerkanntermaßen ein wünschenswertes Phänomen dar. Das europäische Primärrecht allerdings biete keine adäquate Regelung für die Repräsentanz der Regionen im Institutionengefüge. Die trans-subnationale Ebene werde wesentlich seltener thematisiert als die mitgliedstaatlichen Regionen. Angesichts der Rolle, welche diese Ebene heute schon bekleide und welche zukünftig angestrebt werde, sei zu überlegen, ob nicht eine zusätzliche Vertretung der Euregionen im Ausschuss der Regionen sinnvoll wäre. Eine Erweiterung der Befugnisse des Ausschusses indes sei nicht zu erwarten: Auch der Entwurf einer Verfassung für Europa sieht keine erweiterten Kompetenzen vor.

Die ökonomische Perspektive der euregionalen Kooperation rückte *Klaus Beckmann* ins Rampenlicht. Dabei stellte er zunächst klar, dass mangels Datenerhebung im grenzüberschreitenden regionalen Kontext keine verwertbaren Erfahrungen bestünden. Einzig anhand der erfassten Migration könnten empirische Aussagen getroffen werden. Problematisch dabei sei, dass auch andere Faktoren, so zum Beispiel Umzugskosten, für die Migration maßgeblich seien. Daneben bleibe, auf theoretische Modelle zur Darlegung der ökonomischen Bedeutung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsräume zurückzugreifen. Namentlich ging Beckmann auf die endogene Wachstums- und Agglomerationstheorie sowie die Ordnungstheorie – hiernach sei das Bestehen eines geregelten, sicheren Umfelds unabdingbar – und die Wirtschaftsgeographie, welche die Relevanz der jeweiligen Standortfaktoren und der Transportmöglichkeiten hervorhebe, ein. Er legte zuletzt das Krugman-Modell dar, wonach eine organisierte Initial-

zündung am Anfang der positiven ökonomischen Entwicklung stehe. Nach diesen Modellen seien in den Euregionen gute Voraussetzungen für wirtschaftlichen Fortschritt gegeben. Es entstünden polyzentrale Wirtschaftsräume, welche die Nachhaltigkeit dieser Entwicklungen gewährleisteten. Nachhaltig dagegen wirke sich die Bildung solcher ‚clusters‘ auf die Peripherie aus, welche durch den Wegzug in die Ballungsgebiete deutlich geschwächt werde.

Eine Verbindung zwischen Theorie und Praxis stellte *Peter Schmitt-Egner* her. Er stellte zunächst sein Hypothesenmodell zur Erfassung der Rahmenbedingungen und Stufen grenzübergreifender Integration vor, um dann das Modell auf eine empirische Bestandsaufnahme der Grenzübergreifenden Zusammenarbeit in der Region Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz-Wallonien (SLLW) anzuwenden. Bei den Rahmenbedingungen beschrieb er den Verflechtungsgrad in SLLW in naturräumlicher, historischer und infrastruktureller Hinsicht sowie die akteursbezogenen Bedingungsfaktoren (die Rechts- und Förderrahmen sowie die Akteure Regionen, Kommunen, soziale und individuelle Akteure). Bei den Stufen grenzüberschreitender Integration sei zwischen Vor-, Haupt- und Endstufe zu unterscheiden. Beispiel für die Vorstufe in SLLW sei die Abstimmung zur Vermeidung von Katastrophen im Atomreaktor Cattenom, für die Hauptstufe temporäre Projekte wie INTERREG IIIA, permanente Kooperationen wie Europol, und formalisierte Netzwerke wie die Konferenz der regionalen Regierungschefs. In der Endstufe evaluiert Schmitt-Egner den Wirkungsgrad grenzübergreifender Kooperation. Auf SSLW bezogen hieße das: 288 Netzwerke und die Identifizierung der SSLW als Wirtschafts- und Sozialraum und als Kulturportal der Großregion. Der Region SLLW bescheinigte Schmitt-Egner zusammenfassend eine hohe ‚europäische Kompetenz‘: die Fähigkeit, die europäische Integration als Feld transnationalen Lernens zu nutzen, um durch externe Kooperation das interne regionale Programm zu fördern und die

regionalen Kompetenzen zur Gestaltung eines ‚Europas von unten‘ zu mobilisieren.

### *Miteinander im Herzen Europas*

Im zweiten Themenblock „Einzelne Nachbarschaften in Mitteleuropa“ stellte *Wolfram Vogel* die Euregion Oberrhein vor. Diese sei durch eine französisch-deutsch-schweizerische Initiative zur Regionalförderung im Basler Becken entstanden. So habe sich von den Anfängen im Bonner Abkommen 1975 mit einer dreiseitigen Regierungskonferenz ohne Kompetenzen das Mandatsgebiet Oberrhein-Konferenz mit Exekutivfunktionen und der Oberrheinrat als Quasi-Legislative entwickelt. Zudem sei durch das Karlsruher Übereinkommen 1996 die Gründung von Zweckverbänden ermöglicht worden; es gäbe auf allen Seiten Info-Beratungsstellen, und die Zusammenarbeit würde in Arbeitsgruppen organisiert. Eine Bewertung durch das Deutsch-Französische Institut hätte allerdings mangelnde Bürgernähe, Koordination und Kommunikation zu Tage gebracht. Häufig bestehe eher ein Konkurrenz- denn ein Kooperationsverhältnis. Hierzu käme ein grundlegendes Strukturdefizit der Euregion mit ihrer Vielzahl von Organen ohne grenzüberschreitende Kompetenzen. Schließlich bestünde auf Seiten der Bürger auch Skepsis hinsichtlich einer regionalen Identität – auf allen Seiten der Grenzen fühle man sich der eigenen Nation weit stärker verbunden als der Region.

Darauf beleuchtete *Andreas Oplatka* die eng verflochtenen und wechselhaften Beziehungen zwischen Österreich und Ungarn aus einem geschichtlichen Blickwinkel, von der Zugehörigkeit Westungarns zu Österreich seit 1625 bis heute. Die Beziehungen zwischen Österreich und Ungarn seien heute sehr gut, wie auch die Unterstützung Österreichs bei Ungarns Bestreben, den Minderheitenschutz in den europäischen Verfassungsvertrag aufzunehmen, zeige. Im Grenzgebiet Pannonien finde eine rege regionale Zusammenarbeit (Beispiel: Salzburger Forum) statt. Ungarn profitiere zudem von den österreichischen

Konsumgrenzgängern, Österreich von Ungarns EU-Beitritt, der zu zusätzlichen zehn Prozent Wirtschaftswachstum in Österreich führte. Kleine Unstimmigkeiten provoziere die von Österreich weiter hinausgeschobene Arbeitnehmerfreizügigkeit. Diese kleinen Friktionen würden allerdings mit der Einebnung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen Österreich und Ungarn verschwinden.

Die Tatsache, dass – anders als zwischen Österreich und Ungarn – die Grenze zwischen der Slowakei und Ungarn nicht nach ethnischen Gesichtspunkten gezogen worden sei, bewirke, so *Csaba Kiss*, wegen der starken magyarischen Minderheit in der Slowakei eine gewisse Asymmetrie in der Nachbarschaftsbeziehung. Nach der Fraternalisierung der Ungarn und Slowaken während der ‚Samtenen Revolution‘ 1989 habe die Wiederbelebung der ungarisch-ungarischen Beziehungen durch die konservative ungarische Regierung 1998 zu Spannungen geführt. Trotz Bemühungen wie dem Abschluss des Grundlagenvertrags bleibe auf beiden Seiten eine gewisse Distanz. Dennoch könne insgesamt eine positive Bilanz über das Nachbarschaftsverhältnis gezogen werden, insbesondere im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich. Ungarn sei in der Slowakei der zweitgrößte Investor nach Deutschland; die gute Beziehung auf dem Kultursektor helfe, alte Stereotypen zu begraben.

*Christian Steger* widmete sich in seinem Vortrag der Zusammenarbeit Ungarns, Rumäniens und Serbiens Montenegros in der Euroregion Donau-Kreisch-Marosch-Theiß (kurz DKMT), die als eine der am weitesten entwickelten und am besten funktionierenden Euroregionen Südosteuropas gilt. Bereits während der ‚Revolution in Temeswar‘ vor Weihnachten 1989 habe es über die einst rigide abgeschlossenen Grenzen hinweg erste Kooperationen zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und regionalen Verwaltungseinheiten gegeben, die im Laufe der neunziger Jahre zu ersten offiziellen Vereinbarungen und 1997 schließlich zur offiziellen

Unterzeichnung des „Donau-Kreisch-Marosch-Theiß-Euroregion“-Vertrags führten. Besonders bedeutsam sei im politischen Bereich die ‚EU-Beitritts-Stafette‘ der drei beteiligten Länder; hier könnten Erfahrungen Ungarns für Lernprozesse nutzbar gemacht werden. Die Zusammenarbeit in der DKMT beziehe sich auf die verschiedensten Felder, eine wesentliche Aufgabe stelle die Beseitigung in den Lücken der grenzüberschreitenden Infrastrukturen Verkehr, Kommunikation und Versorgung dar.

*Bernd Finger* erläuterte im Anschluss den Stand der Kulturbeziehungen zwischen den ‚gefühlten Nachbarn‘ Ungarn und Deutschland. Die Voraussetzungen für eine gute bilaterale Beziehung seien aufgrund der Bedeutung der deutschen Sprache in Ungarn, der gegenseitigen Sympathie, der Brückenfunktion der Ungarndeutschen und der starken wirtschaftlichen Verflechtung überdurchschnittlich gut. Als Beispiele für deutsch-ungarische Kulturinitiativen 2006/2007 nannte Finger den Fonds für deutsch-ungarische Kunst- und Kulturprojekte „bipolar“ und die deutschen Kultur- und Bildungswochen in Ungarn im Frühjahr 2006. Für 2010 stünden Essen und Pécs als europäische Kulturhauptstädte auf dem Programm. Langfristig bleibe zu hoffen, dass die deutsch-ungarischen Beziehungen nicht in der globalisierten Normalität endeten, sondern beide Länder ihr privilegiertes Verhältnis zu bewahren wüssten.

Über die regionalen Beziehungen zwischen Sachsen und seinen polnischen und tschechischen Nachbarn berichtete *Andreas von Roehl*. Grundlage der Kooperation sei die „Gemeinsame Erklärung über Zusammenarbeit“ mit Tschechien 1992 sowie mit Polen 1999, aus der die Gründung der gemeinsamen Sächsisch-Tschechischen und Niederschlesisch-Sächsischen Arbeitsgruppe resultierte. Ziel sei, einerseits die Binnenstruktur (Raumentwicklung und kultureller Austausch) und andererseits die Außenstruktur (Wirtschaftsansiedlung und gemeinsame ‚Außenpolitik‘) zu verbessern. Beispiele der erfolgreichen Zu-

sammenarbeit seien das Tschechisch-Sächsische Wirtschaftsforum seit 2000 und die tschechischen Kulturtage; in Polen habe die Zusammenarbeit unter anderem zur Konzeption eines Lehrernetzwerks zur Förderung der jeweils anderen Sprache geführt, und es seien neue Grenzübergänge geschaffen worden. Kommunen und Kreise würden im Rahmen der vier Euroregionen Neisse/Nissa/Nysa, Elbe/Labe, Erzgebirge/Krusnohori und der Euregio Egrensis zusammenarbeiten.

#### *Diesseits und jenseits der Grenze – Minderheiten in Europa*

*Karl-Heinz Lambertz* lieferte eine weitere Darstellung transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit aus der Sicht des Praktikers. In der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens gebe es kaum ein Thema, das nicht in irgendeiner Weise einen grenzüberschreitenden Bezug aufweise. Transnationale Zusammenarbeit erlaube zwei Politikansätze: Zunächst könne man über die Grenzen schauen, wie Nachbarn bestehende Probleme gelöst hätten, und die Hilfe von im Nachbarstaat zur Lösung dieses Problems geschaffenen Organen in Anspruch zu nehmen. Wichtig sei daneben, sich soweit mit den Nachbarn zu vernetzen, dass – umgekehrt – ein in der eigenen Region geschaffenes Instrument auch anderen Regionen als potenzielle Nutzer für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung stehe. Diese Art von Synergien zu schaffen mache den großen Mehrwert interregionaler Zusammenarbeit aus. Es müssten allerdings drei Voraussetzungen erfüllt sein: Die Akteure bräuchten ein gewisses Maß an eigener Zuständigkeit, es müsse die Bereitschaft zu transnationalem Handeln und schließlich eine gewisse ‚interkulturelle Kommunikationskompetenz‘ bestehen.

*Jenö Kaltenbach* und *Herbert Küpper* zeigten die Problematik der Minderheiten in Ungarn einerseits und der magyrischen Minderheiten in den Nachbarstaaten Ungarns andererseits auf. Die Wurzel der Problematik sei im Vertrag von Trianon aus dem Jahr 1918 zu su-

chen: Hier wurde nach der Niederlage der Mittelmächte im Ersten Weltkrieg das österreich-ungarische k.u.k.-Reich zerschlagen, Teile des Königreichs Ungarn fielen an die neu entstandene Tschechoslowakei, an Rumänien und Serbien. Jenseits der neuen Grenzen blieben zahlenstarke Minderheiten zurück.

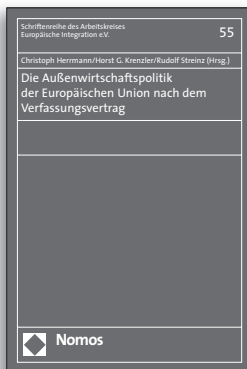
Integration von Minderheiten definiert Kaltenbach als Eingliederung des einzelnen Minderheitenmitglieds wie auch der Gemeinschaft als solcher. Diese sei über Vereinigungsfreiheit, Mitbestimmung, Autonomie und Selbstverwaltung der Minderheiten zu erreichen; dabei müsse die kulturelle und sprachliche Identität gewahrt bleiben und die Gleichbehandlung garantiert sein. Diese Forderungen ergäben sich nicht zuletzt aus Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft. Ungarn habe sich schwer getan, diese Herausforderungen anzugehen, nunmehr aber sowohl in der Verfassung, wie auch tatsächlich die Voraussetzungen der Integration geschaffen. So bestünden mit den 1995 gegründeten Minderheitenstiftungen, den Roma-Referenten, dem Nationalen Minderheitenausschuss und dem Minderheiten-Ombudsmann Institutionen, welche die Belange der Minderheiten förderten. Es bestünden allerdings viele Probleme fort, so dass weiterer Handlungsbedarf in Ungarn zu attestieren sei.

Ab 1991 habe Ungarn, wie Küpper ausführte, versucht, durch Nachbarschaftsverträge mit Minderheitenklauseln oder spezielle Minderheitenschutzabkommen einen Sonderstatus der magyrischen Minderheiten abzusichern. Abkommen mit der Slowakei und mit Rumänien seien erst auf Druck der Europäischen Union zustande gekommen. Seit 1998 sei die ungarische Regierung zu unilateralen Maßnahmen übergegangen: Die Einführung des ‚Ungarn-Ausweises‘ für magyrisch-stämmige Bürger anderer Staaten, welcher zu Leistungen durch den ungarischen Staat berechnete, sowie die Förderung ungarischer Schulen im Ausland hätten zu Zerwürfnissen in der Region geführt. Nur mühsam stelle sich wieder eine Normalisierung in den Beziehungen ein.

#### Fazit

So ging die Konferenz mit der Feststellung zu Ende, dass ein Nebeneinander ohne ein Miteinander in Europa nicht mehr möglich ist. Der unbedingte Wille zur Kooperation ist Grundvoraussetzung einer weiteren positiven Entwicklung – auf der Ebene der ‚großen Politik‘ wie auch auf regionaler Ebene. Und als Fazit wie als Appell sollte gelten: Europa kann nur durch gemeinsame Anstrengungen bestehen.

## Die künftige Rolle der EU in der Weltwirtschaft



### Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag

Herausgegeben von Christoph Herrmann, LL.M., Horst G. Krenzler und Rudolf Streinz  
2006, 189 S., brosch., 36,- €, ISBN 3-8329-1832-9  
Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 55

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei: Nomos Verlagsgesellschaft |  
76520 Baden-Baden | [www.nomos.de](http://www.nomos.de)



**Nomos**

# TAGUNG

## Administrative Reformen in internationalen und supranationalen Organisationen

Michael W. Bauer und Helen Foerster\*

Beim Regieren im Zeitalter von Globalisierung und Europäisierung spielen internationale und supranationale Organisationen (nachfolgend abgekürzt als IOs) eine immer wichtigere Rolle. Immerhin gibt es weltweit mittlerweile mehr als 5000 öffentliche, also auf der Zusammenarbeit von nationalen Regierungen beruhende Organisationen, die auf einer formalen Übereinkunft basieren, mehr als drei Staaten als Mitglieder aufweisen und darüber hinaus auch über ein permanentes Sekretariat – eine Verwaltung – verfügen. Angesichts der aktuellen Bedeutung von IOs erstaunt es, dass den internen Reformprozessen dieser ‚transnationalen Administrationen‘ bisher kaum systematische Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Nun konnte bis vor wenigen Jahren mit einigem Recht argumentiert werden, dass es in diesem überstaatlichen Verwaltungsbereich eben nicht gerade viel Modernisierungsgeschehen gebe. Gerade in jüngster Zeit haben aber viele wichtige IOs — so zum Beispiel die Europäische Kommission, das Europäische Parlament (EP), die Europäische Zentralbank (EZB), die OECD und einige Unterorganisationen der Vereinten Nationen — ihre internen Strukturen und Verwaltungsabläufe sowie ihr Personal- und Finanzmanagement zum Teil grundlegend erneuert. Was wissen wir über diese Prozesse und wie lässt sich das beobachtbare Reformgeschehen einordnen?

### *Die Reform der Europäischen Kommission*

Noch am besten erforscht sind die jüngsten Verwaltungsreformen der Europäischen Kom-

### **Management Reforms in International and Supranational Organisations**

Internationale Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Politik und Verwaltung der Universität Konstanz

Konstanz, 30. Juni bis 1. Juli 2006

#### **Wissenschaftliche Leitung:**

Dr. Michael W. BAUER, Universität Konstanz

#### **Welcome and Introduction**

Prof. Dr. Brigitte ROCKSTROH, Vice-President of the University of Konstanz

#### **Reforming the European Commission**

*Chair:* Prof. Dr. Christoph KNILL, University of Konstanz

*Against the Grain? The Reform of the European Commission*

Prof. Hussein KASSIM, Birkbeck, University of London

*Reforming ethics in the European Commission: from the 2000 White Paper to the Transparency Initiative*

Prof. Michelle CINI, University of Bristol

*Deserving to be made ‚Sir‘?—Effects of the Reform of the European Commission on Policy Output*

Dr. Michael W. BAUER, University of Konstanz

#### *Comments*

Emmanuelle SCHÖN-QUINLIVAN, University College Cork

\* Dr. Michael W. Bauer, wissenschaftlicher Assistent, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.  
Helen Foerster, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.

mission. Das Interesse von *Michelle Cini* gilt dabei dem Stellenwert der ‚public ethics‘, der Entwicklung ethischer Standards in Politik und Verwaltung (Einstellung zu Betrug, Korruption und Verschwendung) im Reformprozess dieser Institution. Die Bedeutsamkeit der ‚öffentlichen Ethik‘ ermisst sich schon daraus, dass hier zentrale Fragen des Vertrauens der Bevölkerung in die Kommission und damit der Legitimation der europäischen Integration insgesamt berührt werden. Cini argumentierte, dass Fragen der Ethik zwar zu den ersten auf der Reform-Agenda gezählt hätten, im eigentlichen Reformprozess zwischen 1999 und 2004 aber ins Hintertreffen geraten und erst jüngst mit der (unausgegorenen) Initiative für mehr Transparenz wieder aufgegriffen worden seien. *Hussein Kassim* beschäftigte sich in seinem Vortrag vor allem mit den ‚großen Rätseln‘, die die Reform der Kommission seiner Meinung nach aufwirft: Die Durchführung einer derartig radikalen Reform widerspreche allen theoretischen Erklärungen von Reformwahrscheinlichkeit. Design und Inhalt der Reform, die die Kommission als ‚Agent‘ selbst gestaltet und durchgesetzt habe, gingen weit über das vom ‚Prinzipal‘, also den Mitgliedsstaaten, erteilte Mandat hinaus. Nach Kassim leiden Reformen von IOs unter dem strukturellen Problem, dass sich die Organisationen nicht selbstständig, ohne Intervention des Prinzipals, reformieren können. Dessen Interesse sei jedoch beschränkt, weswegen er nur im Falle einer Krise interveniere. Dennoch könne sich die Organisation Mängeln durchaus bewusst sein und eine interne Reform-Agenda entwickeln. Es gebe Belege dafür, dass die politische Führung und das leitende Management der Kommission ein solches Bewusstsein im Jahr 1999 entwickelt habe. Die durch den Rücktritt der Santer Kommission verursachte Krise und das daraus resultierende Interesse des Prinzipals öffneten ein ‚window of opportunity.‘ Nun konnten Reformen durchgeführt werden, auch solche, die über das Mandat des Prinzipals hinausreichten. *Michael W. Bauer* fragte in seinem Vortrag nach den Auswirkungen der Reform der Kommission. Hat die Reform die Kapazität der Kom-

### **Reforming the European Parliament and other European Organisations**

*Chair:* Dr. Michael W. BAUER

*Administrative Reforms in the European Parliament*  
Tarvo KUNGLA, European Parliament

*The restructuring process of the Nordic Council of Ministers (NCM) and the Council of the Baltic Sea States (CBSS)*

Tobias ETZOLD, Manchester Metropolitan University

*Explaining Personnel Reforms in International Organisations: Experiences from OECD and the European Commission*

Prof. Dr. Christoph KNILL/Tim BALINT, University of Konstanz

*Comments*

Stephan GROHS, University of Konstanz

### **Reforming the United Nations, the World Bank and other International Organisations**

*Chair:* Tarvo KUNGLA

*The current Reform Initiatives at the United Nations – observations from a Special Envoy*

Karl Th. PASCHKE, Special Envoy of the German Government for UN Reform, New York

*Factors affecting United Nations Accountabilities: between managerial reform and social claims*

Daniele ALESANI, Bocconi University, Milan

*New decision-making procedures inside the World Bank: How International Organisations regain governance capability*

Michael KERLER, University of Bamberg

*Politics of Management Reforms in International Organisations: The Reform Broker Concept*

Barbara KOBLER/Soo Mee BAUMANN/Markus HAGEL, University of Konstanz

*Comments*

Dr. Dominik BÖLLHOFF, Federal Chancellery, Berlin

### **Roundtable**

*Chair:* Dr. Dominik BÖLLHOFF

*Maria MAGUIRE, Head of Policy Development & Diversity, OECD*

Achim von HEYNITZ, Senior Adviser FAO/IFAD

Gabriel GLÖCKLER, Counsellor to the Vice-President, European Central Bank

Miguel FIGUEROLA, Director, Human Resources Division, WTO



mission, Gesetzesvorlagen zu entwerfen, einzubringen und durchzusetzen, verändert? Die Ergebnisse einer standardisierten Befragung von Kommissionsbeamten legten nahe, dass die Reform durch die Transformation der Rolle der Referatsleiter einen unbeabsichtigten Nebeneffekt erzielt habe. Die Referatsleiter bildeten bislang das Rückgrat der Kommission in Sachen Politikgenerierung – im Sinne des Konzepts des politischen Unternehmertums. Sie entwickelten (normalerweise) die Ideen und setzten sich im Getriebe der Kommission und in den Verhandlungen auf der Arbeitsebene mit den anderen Institutionen sowie mit gesellschaftlichen Akteuren für deren Verwirklichung ein. Nach der jüngsten Kommissionsreform sei die Rolle der Referatsleiter jedoch eine reine Managementfunktion geworden. Das Resultat sei daher sehr wahrscheinlich ‚better managers, poorer entrepreneurs‘. Damit seien aus ‚integrationsfreundlicher‘ Perspektive negative Effekte auf die Politikgestaltungsfähigkeit der Kommission zu erwarten.

*Interne Reformen im Europäischen Parlament, im Nordischen Rat und in der OECD*

*Tarvo Kungla* referierte über die jüngsten Reformen im Europäischen Parlament. Durchgeführt worden seien vor allem organisatorische (etwa Umstrukturierung von Generaldirektionen, Umsiedlung dieser von Luxemburg nach Brüssel), aber auch Verwaltungsreformen (etwa Einrichtung neuer Projektgruppen). Erklärt werden könnten diese Reformen vor allem mit Umfeldveränderungen (sukzessive Ausweitung der Befugnisse des EP, Anstieg der Beschäftigtenzahlen in Folge von EU-Erweiterungen, Reform der Beschäftigungsvorschriften aller EU-Institutionen, Reform der finanziellen Vorschriften). Diese Umfeldreformen hätten ein ‚window of opportunity‘ geöffnet, das zentrale Akteure innerhalb des EPs nutzen konnten. *Tobias Etzold* analysierte die Reformprozesse im Nordischen Rat (NCM) und im Ostseerat (CBSS). Im Unterschied zu den zuvor analysierten Reformfällen handele es sich hierbei um sehr kleine Organi-

**Looking Ahead**

*Chair:* Dr. Michael W. BAUER

*Innovation and Effectiveness in European Public Management: Practical Needs and Theoretical Possibilities*

Professor Les METCALFE, Bocconi University, Milan /University of Durham

*Administrative Reforms as a Means of Improving the Legitimacy of International Organisations*

PD Dr. Veith MEHDE, University of Hamburg

*Comments*

Prof. Dr. Wolfgang SEIBEL, University of Konstanz

**Wrap Up: Prospects of Reforming International Organisations**

Dr. Michael W. BAUER, University of Konstanz

sationen mit ausschließlich nordeuropäischen Mitgliedstaaten. Wie haben sie auf Veränderungen in ihrem Umfeld (Zusammenbruch der Sowjetunion, EU-Nord- und Osterweiterung) reagiert? Zusammenfassend diagnostizierte Etzold sowohl beim NCM als auch beim CBSS eine Anpassung im Sinne einer Optimierung vorhandener Strukturen und Prozesse – eine große Reform sei nicht festzustellen. Der Vergleich der beiden Organisationen werfe allerdings neue Fragen auf: Welche Rolle spielt die Größe einer Organisation, welchen Einfluss hat die Zusammensetzung der Mitglieder, wie wichtig sind die Höhe des Budgets und die damit verbundenen Interessen der Mitglieder? Schließlich stellten *Christoph Knill* und *Tim Balint* den Stand ihrer Forschung zu Personalreformen in der OECD und der Europäischen Kommission vor. Beide Organisationen seien daraufhin untersucht worden, ob sie in den Jahren 1996 und 2006 auf bestimmten Indikatoren eher dem Bürokratiemodell Webers oder dem Konzept des New Public Management (NPM) entsprachen. Der Vergleich habe ergeben, dass sich die OECD zwischen 1996 und 2006 eher vom NPM-Modell weg bewegte, also ihren selbst propagierten Ansprüchen an modernes Verwaltungspersonalmanagement im öffentlichen

Sektor selbst immer weniger gerecht werde. Dagegen habe die als inflexibel geltende Kommission weitgehende personalpolitische Reformen verwirklicht. Im Bereich des Trainings sei die Kommission 2006 beispielsweise viel weiter vom Weberschen Bürokratiemodell entfernt als es noch 1996 der Fall war. Von Interesse sei auch, dass die einschlägige Organisationswandeltheorie des institutionellen Isomorphismus genau das Gegenteil – nämlich weiter gehende Reformen in der OECD als in der Kommission – erwarten lasse. Eine mögliche alternative Erklärung könne der Grad der Sicherheit sein, die eine Organisation im Hinblick auf ihre Zukunft habe. Denn bei der OECD sei die ‚Überlebensunsicherheit‘ weitaus größer als bei der Kommission. Vor dem Hintergrund existenzieller Überlebensängste gemäß der Frage ‚Was ist eigentlich der Sinn und Zweck der Organisation?‘ würden administrative Optimierungsprozesse zu einer Nebensache mit vergleichsweise geringem Stellenwert. Anders als man also auf der Grundlage des Isomorphismus erwarte, führe nur mittlere Unsicherheit zu organisatorischer Angleichung, extreme Unsicherheit jedoch zur Stagnation.

#### *Die administrativen Reformen der Vereinten Nationen und der Weltbank*

Von dem Reformprozess innerhalb der UN berichtete Botschafter *Karl Th. Paschke*. Er konstatierte einen außerordentlichen Reformbedarf, um Effizienz und Effektivität zu steigern, verwies jedoch auf die politische Realität: Eine Reform erfordere die Zustimmung von 191 Regierungen, hinzu komme der Nord-Süd-Konflikt. Dieser Antagonismus zwischen den Staaten des armen Südens und denen des reichen Nordens habe auch das Schicksal der jüngsten Reforminitiative Kofi Annans stark beeinflusst. Insbesondere Konflikte im für Budgetverhandlungen zuständigen ‚5. Komitee‘ zwischen USA und Japan auf der einen Seite und Staaten der Dritten Welt auf der anderen hätten eine wirkliche Verwaltungsreform verhindert. Die USA und Japan wünschten eine andere Organisation, die EU wünsche eine effizientere und

effektivere, und die Mitglieder der G77 seien der Überzeugung, dass jede Veränderung eine Verschlechterung darstelle. *Daniele Alesani* analysierte die ‚accountability‘, also die Rechenschaftsablegungsstrategien, von UN-Organisationen. Er identifizierte die wesentlichen Faktoren, die Einfluss auf die Eigenschaften der externen Rechenschaftsablegung haben könnten: organisatorische Faktoren, Faktoren betreffend ‚corporate governance‘ sowie externe Faktoren. Nach Alesani kann jedoch kein einschlägiger Theorieansatz den jeweiligen Umgang der Organisationen mit Rechenschaftspflichten umfassend erklären. Rechenschaftsablegung, so der Verdacht, werde von den Organisatoren eher als ‚Schaufensterveranstaltung‘ gesehen und wesentlich nachlässiger behandelt als im privaten Sektor üblich. Im Anschluss daran referierte *Michael Kerler* über die Reform von Entscheidungsverfahren in der Weltbank. In Bezugnahme auf Niklas Luhmann argumentierte Kerler, dass es in Fällen, in denen institutionelle Subsysteme über sehr viel Autonomie verfügen, zu Dysfunktionalitäten kommen könne. Dies sei in den 1980er Jahren in der Weltbank geschehen. 1991 habe der ‚Wopenhans Report‘ diese Mängel aufgedeckt und somit ‚externen Druck‘ erzeugt, in dessen Folge es dann auch zu umfassenden Reformen gekommen sei. Schließlich stellten *Barbara Kobler*, *Soo Mee Baumann* und *Markus Hagel* eine Arbeit über die Wichtigkeit der Generalsekretäre für Managementreformen in IOs vor. In den fünf von der Arbeitsgruppe untersuchten Fällen, in denen weitreichende Reformen durchgeführt worden waren, hätten die Generalsekretäre auch tatsächlich hohes ‚commitment‘ zu den Reformen gezeigt. In den fünf Fällen, in denen keine größeren Verwaltungsreformen (in den ausgewählten IOs) stattgefunden hätten, habe nachgewiesen werden können, dass der Generalsekretär auch nur wenig für die Durch- und Umsetzung von Reformen getan habe. Der Generalsekretär sei also von außerordentlicher Bedeutung für den Umfang und den Erfolg von Verwaltungsreformen der IOs.

### *Eine Podiumsdiskussion mit hochrangigen Managern von IOs*

Bei der Podiumsdiskussion kamen die Praktiker ausführlich zu Wort. Jeder einzelne stellte zunächst kurz den Reformprozess in seiner eigenen Organisation vor. Diskutiert wurde die Rolle der Mitgliedstaaten als Reformpromotoren. Gemeinhin gehe der entscheidende Reformdruck tatsächlich von den Regierungen der Organisationsmitglieder aus. Eine Ausnahme stelle hier allerdings die Europäische Zentralbank dar. *Gabriel Glöckler* führte aus, dass die EZB bis 2002 eine konkrete Aufgabe – die Euro-Einführung – zu bewältigen gehabt habe. Erst im Anschluss daran sei deutlich geworden, dass das Aufgabenwachstum eine Anpassung der administrativen Strukturen erforderlich mache. Der Reformimpuls sei dabei jedoch aus der EZB selbst gekommen. Anschließend wurde noch einmal die Frage aufgegriffen, ob es gemeinsame Merkmale der Reformdefizite und -prozesse gebe. Man einigte sich darauf, dass die Organisationen ähnliche Probleme hätten, wobei allerdings der Dringlichkeitsgrad variere. Besonders schwierig gestalte sich der Aufbau von Vertrauen zwischen den – zahlreichen – externen wie internen ‚Stakeholdern‘ der jeweiligen IO. Hierzu mangle es häufig an der erforderlichen Managementkapazität. Die kulturelle Dimension und die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten spielten in allen Organisationen eine zentrale Rolle. Schließlich könne es als gemeinsames Merkmal der vorhandenen Reformdefizite betrachtet werden, dass IOs normalerweise hoch spezialisiert seien und ihre Mitarbeiter gemeinhin aufgrund individueller technischer Expertise und nicht wegen ihrer Managementqualitäten auswählten. Daraus ergebe sich ein struktureller Mangel an guten Managern in den IOs.

### *IO-Reform zwischen Kapazitätsdefiziten und Legitimationsnöten*

Im abschließenden Panel stellte zunächst *Veith Mehde* seine Überlegungen zu Verwaltungsreformen und Legitimationsoptimie-

rung von IOs vor. IOs benötigten Legitimation, da sie nicht nur regulative und administrative Funktionen ausübten, sondern auch Entscheidungen trafen, die möglicherweise negative Konsequenzen für Staaten oder Individuen mit sich brächten. Nun seien aber sowohl das Konzept der *Input*- als auch der *Output*-Legitimation in Bezug auf diese Organisationen problematisch: Erstere führe zu einer sehr langen ‚Legitimationskette‘, letztere lasse sich vor allem deshalb nicht gut anwenden, da nur wenig direkter Kontakt mit der Bevölkerung bestehe. Wie könne also die Legitimation verbessert werden? Mehde verwies auf Reformen auf nationaler Ebene, die oft symbolischen, die Legitimation stärkenden Zwecken dienten, wie beispielsweise stärkere Serviceorientierung. Mögliche Strategien für IOs seien zum Beispiel Public Relations-Initiativen sowie die Veränderung von Rechenschaftsstrukturen. Schließlich diene auch eine Effizienzsteigerung diesem Zweck. Daher könnten auch administrative Reformen in diesem eingeschränkten Sinne dazu beitragen, Output-Legitimation zu steigern. *Les Metcalfe* referierte schließlich über eine Theorie der Effektivität. Effektivität sei eine Funktion von Komplexität (z.B. neue Aufgaben) und Kapazität. Steige die Komplexität, wie zum Beispiel durch die Erweiterung der EU, müsse auch die Kapazität steigen, wie beispielsweise die Managementkapazitäten. Metcalfe nannte zwei Beispiele, die belegen, warum die EU – bei Zugrundelegung dieser Theorie – nicht effektiv handeln könne: Der Lissabon-Prozess, in dessen Rahmen der Kommission neue Aufgaben übertragen worden seien ohne ihre Kompetenzen zu erweitern, sowie die Wirtschafts- und Währungsunion. In beiden Bereichen müssten Netzwerke enormer Größe und Heterogenität koordiniert werden. Dazu bedürfe es inter-organisatorischer Netzwerkkapazitäten, die schlichtweg in der Kommission nicht vorhanden seien.

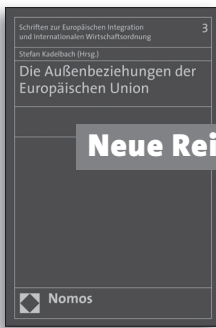
### *Fazit*

Insgesamt hat die Tagung – so der Konsens in der abschließenden Diskussion – den Fokus

auf Phänomene der Reform von IOs gelegt, die bislang kaum systematisch untersucht worden sind. Angesichts der steigenden Bedeutung der ‚transnationalen Verwaltungen‘ für sozioökonomische, sicherheits- und handelspolitische Bereiche modernen Regierens diesseits und jenseits des Nationalstaates scheint es dringend geboten, dem Wandel des administrativen Unterbaus der IOs weiter nachzuspüren. Dabei ist – insbesondere mit Blick auf die Institutionen der Europäischen Union – klar, dass Verwaltungsreformen nicht nur Effektivität und Effizienz steigern müssen, sondern eines der wenigen Mittel darstellen, das Vertrauen der Bürger in Strukturen

der Zusammenarbeit im über- und zwischenstaatlichen Raum herzustellen beziehungsweise zu erhalten. Gerade für IOs gilt in viel stärkerem Maße als für nationale Verwaltungen, dass die Akzeptanz bei der Bevölkerung leicht verspielt aber schwer wieder herzustellen ist. Gleichzeitig fehlen den IOs die normalen parteipolitischen und gesellschaftlichen ‚Transmissionsriemen‘, um interne Veränderungen anzustoßen und über einen längeren Zeitraum zu begleiten. Die Erforschung der Faktoren und Bedingungen erfolgreicher interner Reformen von IOs könnte gerade hier einen wichtigen Beitrag leisten.

## Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung



**Neue Reihe**

### Die Außenbeziehungen der Europäischen Union

Herausgegeben von Stefan Kadelbach

2006, Band 3, 183 S., brosch., 38,- €, ISBN 3-8329-2337-3

Aus interdisziplinärer Sicht erörtern Experten die globale Rolle der EU mit ihren Widersprüchen und ihrer zunehmenden Reichweite: vom Handel im Rahmen der WTO über die Entwicklungszusammenarbeit hin zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Als regionale Schwerpunkte analysiert der Band die Beziehungen der EU zum Westbalkan und zu China und Südostasien.

### Die Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Korruption

Betrachtungen aus Wissenschaft und Praxis

Herausgegeben von Rainer Hofmann und Christina Pfaff, LL.M.

2006, Band 2, 95 S., brosch., 22,- €  
ISBN 3-8329-2238-5

### Europäische Verfassung und direkte Demokratie

Herausgegeben von Stefan Kadelbach

2005, Band 1, 110 S., brosch., 24,- €  
ISBN 3-8329-1704-7



**Nomos**

## ABSTRACTS

Brigid Laffan and Imogen Sudbury

### **On the Constitutional Treaty Ratification Failure – Three Readings and their Critiques**

This paper takes the debate over the ratification failure as a lens through which to consider the theoretical debate around the EU's political order after the 2004 enlargement. What does the failure tell us about the nature of the EU as a political system? The first section explores how scholars from three different theoretical standpoints have answered this question. While all three argue that it need not be a disaster for the future of the integration process, their arguments stem from contrasting descriptions of the EU, and give rise to conflicting prescriptions and predictions for its future development. The second section then critiques each of these standpoints using the theoretical concepts of political system building. An analysis from this perspective paints a more nuanced picture, suggesting that the ambiguity arising from the current 'loosely bounded' nature of the EU generates lingering tensions which could ultimately lead to its disintegration.

Annette Jünemann und Michèle Knodt

### **The External Promotion of Democracy by the European Union – Instrumental Choices of the EU from a Comparative Perspective**

The question of the external promotion of democracy by the European Union currently lies at the top of the political agenda. Through foreign policy governance, the EU exports its model of legitimate democratic governance to third countries, where it acts as an external 'democratiser'. With this development, scholarly research has now also begun to turn to the question of the external promotion of democracy. The overwhelming majority of these research efforts is however comprised only of individual case studies of third countries or a given region. In this essay, the promotion of democracy by the EU in non-candidate countries is subjected to a comparative analysis in order to evaluate the conditions of the EU's instrumental and strategic choices in this important policy area.

Sebastian Wolf

### **On the Future of the Euratom Treaty**

The central stipulations of the Euratom Treaty have not been amended since the document took effect in 1958, which indicates that current European energy policy will hardly be able to cope with radically changed conditions. Even the Convention on the Future of Europe let pass the chance to update the primary law of Euratom. This article brings central points of a reform of the Euratom Treaty to the forefront.

Jacques Santer

### **25 Years of European Integration in Retrospect**

In his speech at the 25<sup>th</sup> anniversary celebration of the Yearbook of European Integration, the former Commission President reflects on two and a half decades of European integration from his own personal perspective. He describes the constellation under which he became Commission President without even seeking candidacy and sketches the development of the relationship between the Commission he led and the European Parliament. For the first time, he speaks publicly about the circumstances that eventually led to the dismissal of his Commission. He justi-

fies the reasons for which the college chose a voluntary dismissal and not a vote on a motion of no confidence in the European Parliament. It is from his personal experiences during this time that Santer then draws conclusions regarding the future role of the Commission President.

Günter Gloser

### **Energy Policy for Europe: A Main Focus of the German Council Presidency**

The European Union has begun to engage itself in energy policy with a new intensity, and Germany would like to actively participate in shaping this discussion. Energy policy will therefore be a major focus of the German EU-presidency in the first half of 2007. Environmental sustainability, competitiveness and supply security, the three equally important goals of German energy policy, are also guiding principles for an 'Energy Policy for Europe'. A central element of the German presidency in the field of energy will be the passing of an energy action plan at the European Council in the spring of 2007. Additional important goals will be the completion of the internal market for electricity and gas by all member states, the strengthening of supply security through internal and external measures, the improvement of energy efficiency, the continuation of the development of renewable energies and energy research with special attention to be given to the development of more efficient energy technologies that respond directly to the demands of the market. Finally, international energy relations will also be a special focus.

Joachim Wuermeling

### **From Internal Market to Economic Patriotism?**

For the federal economics minister, European policy forms an important cornerstone in the creation of the political framework for the German economy. The federal government has resolved to use this role actively in order to, as early as intended, be able to bring German interests into the formation process of European law and will entirely dedicate itself to the question of the internal market under the German council presidency. Germany has much to offer that is interesting and attractive for other member states. Therefore, more boldness and more confidence would be desirable in shaping and completing the internal market. However, the 'sweet poison' of both open and hidden economic patriotism must be counteracted. The recipe for this is reacting better to the needs of enterprises and of citizens, trimming bureaucratic burdens, limiting protectionism to only what is absolutely essential and adhering strictly to the subsidiarity principle.

*Übersetzung aus dem Deutschen von William L. Metzger*