

# *integration*

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

**Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?**

Andreas Hofmann und Wolfgang Wessels

**Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union**

Daniela Kietz und Andreas Maurer

**Die Europäische Union, Kirchen und Religionen: Rückblicke auf eine Kontroverse**

Heinrich Schneider

**Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang?**

Andreas Wimmel

**Konkurrenz um Menschenrechte in Europa: die EU und der Europarat**

Klaus Brummer

**Die Ukraine nach der Parlamentswahl 2007: neue Aussichten für die Integration?**

Manfred Grund

**Literatur: Weltraumpolitik · Europäische Nachbarschaftspolitik und externe Demokratieförderung**

**Tagungen: Deutsch-französische Führung in der erweiterten Union**

**Europäische Gesundheitspolitik · Superstaat EU?**

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



**Nomos**



**Institut für  
Europäische Politik**

# integration

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

31. Jg. / Januar 2008

1/08

## INHALT

### AUFSÄTZE

*Andreas Hofmann und Wolfgang Wessels*

**Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?.....** 3

*Daniela Kietz und Andreas Maurer*

**Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union** 21

*Heinrich Schneider*

**Die Europäische Union, Kirchen und Religionen: Rückblicke auf eine Kontroverse.....** 37

*Andreas Wimmel*

**Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang?** 48

*Klaus Brummer*

**Konkurrenz um Menschenrechte in Europa: die EU und der Europarat.....** 65

### FORUM

*Manfred Grund*

**Die Ukraine nach der Parlamentswahl 2007: neue Aussichten für die Integration?.....** 80

### LITERATUR

*Markus Hesse*

**Europa – einig auf dem Weg ins All?.....** 85

*Anne Faber*

**Europäische Nachbarschaftspolitik und externe Demokratieförderung durch die EU im Spiegel der Forschung.....** 89

### TAGUNGEN

*Gesa-Stefanie Brincker, Matti Roscher und Andrea Schilling*

**Deutsch-französische Führung in der erweiterten Union ohne Alternative?.....** 95

**ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION**

*Ulla Kalbfleisch-Kottsieper*

**Europäische Gesundheitspolitik – ein echter Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger?!** ..... 100

*Michael Weiner*

**Wie viel Integration verträgt Europa?** ..... 107

**Tagungsplanung des AEI für das Jahr 2008** ..... 112

**ABSTRACTS** ..... 113

**Beilage: Jahresregister 2007 und korrigierte Impressumsseiten für Hefte 1-4/2007**

# Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?

Andreas Hofmann und Wolfgang Wessels\*

## Ein Meilenstein der Integration

Am 13. Dezember 2007 hat der Europäische Rat als konstitutioneller Architekt<sup>1</sup> – nach mehrjährigem Vorlauf und mehr als halbjähriger konkreter Vorbereitungszeit – einen weiteren Meilenstein in der Geschichte der konstitutionellen Systemgestaltung der europäischen Integrationskonstruktion gesetzt. Ausgehend von der ‚Berliner Erklärung‘ vom 25. März 2007<sup>2</sup> über die Verabschiedung eines Mandats für eine Regierungskonferenz<sup>3</sup> gelang im Oktober die politische Einigung über einen ‚Reformvertrag‘, der nun von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten in Lissabon unterzeichnet wurde. Das Dokument, das als „Vertrag von Lissabon“ in die Annalen der Integrationsgeschichte eingehen wird, ist somit als eine weitere Stufe in einem seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte zwei Jahrzehnte währenden Prozess einzustufen, die Union „demokratischer, transparenter und effizienter“<sup>4</sup> zu gestalten – oder wie es jüngst die Staats- und Regierungschefs formulierten: „Um auch in Zukunft eine aktive Rolle in einer sich rasch verändernden Welt und im Hinblick auf die ständig wachsenden Herausforderungen spielen zu können, müssen wir die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger bewahren und weiterentwickeln.“<sup>5</sup> Zu prüfen wird insbesondere sein, ob und wie nationale und europäische Politiker in der Zukunft das neue Regelwerk innerhalb oder auch neben den EU-Organen nutzen werden, um die selbst gesetzten Ziele zur Steigerung der Handlungsfähigkeit und demokratischen Kontrolle zu erreichen.

Das Dokument gewinnt eine besondere Bedeutung, da die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten als Vertreter der „Herren der Verträge“<sup>6</sup> einen ‚Schwur‘ auf die Bestän-

\* Andreas Hofmann, M.A., Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

Prof. Dr. rer. pol. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Lehrstuhl, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

Die Autoren danken Wiebke Dreger und Niklas Helwig für vielfältige Zuarbeit.

1 Vgl. zu dieser Rolle des Europäischen Rats Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union. Die institutionelle Architektur des EU-Systems, Wiesbaden 2008.

2 Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, 25.3.2007, abrufbar unter: [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf) (letzter Zugriff: 21.12.2007). Vgl. Timo Goosmann: Die ‚Berliner Erklärung‘ – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?, in: *integration* 3/2007, S. 251-263.

3 Europäischer Rat (Brüssel): Mandat für die Regierungskonferenz 2007, 23.06.2007, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st11/st11218.de07.pdf> (letzter Zugriff: 21.12.2007). Vgl. Klaus Hänsch: Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag, in: *integration* 4/2007, S. 499-502; Sylvie Goulard: Europäische Paradoxien – ein Kommentar zur Lage der EU, in: *integration* 4/2007, S. 503-511.

4 Europäischer Rat (Laeken): Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, 15.12.2001, abrufbar unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf> (letzter Zugriff: 21.12.07). Vgl. u.a. Gerhard Brunn: Die Europäische Einigung, Stuttgart 2002; Jürgen Elvert: Die europäische Integration, Darmstadt 2006; Franz Knipping: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas. 20 Tage im 20. Jahrhundert, München 2004.

5 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=de/ec/&filename=94935.pdf](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=de/ec/&filename=94935.pdf) (letzter Zugriff: 21.12.2007), hier Ziffer 2.

6 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89,155, 190, „Maastricht“.

digkeit des vorliegenden Werkes geleistet haben. So formuliert die Präambel des Lissabonner Vertrags<sup>7</sup> den „Wunsch“, mit dem nun vorliegenden Vertragswerk „den mit dem Vertrag von Amsterdam und dem Vertrag von Nizza eingeleiteten Prozess, mit dem die Effizienz und die demokratische Legitimität der Union erhöht und die Kohärenz ihres Handelns verbessert werden sollen, *abzuschließen* [eigene Hervorhebung]“. Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes bestätigen diese Erwartung. Mit dem „Vertrag von Lissabon [erhalte] die Union einen stabilen und dauerhaften institutionellen Rahmen“. Sie erwarten „in absehbarer Zukunft keine weiteren Änderungen“.<sup>8</sup> Bundeskanzlerin Angela Merkel bewertet den Lissabonner Vertrag ebenfalls als eine „gelungene Neubegründung der Europäischen Union“. Die Legitimitätsfrage sei durch die Ausdehnung der Beteiligungsrechte sowohl nationaler Parlamente als auch des Europäischen Parlaments beantwortet, die Kompetenzordnung grenze die Zuständigkeiten der Union hinreichend ab und ein Rücktransfer von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten sei nun rechtlich möglich. Schließlich führe die Einführung der doppelten Mehrheit sowohl zu gesteigerter Effizienz als auch – über das Bevölkerungskriterium – zu legitimeren Entscheidungen. Anders als seine Vorgänger lasse dieser Vertrag „keine Fragen offen“.<sup>9</sup>

### **Neue Struktur – weniger Komplexität?**

Der Vertrag von Lissabon nimmt einige grundlegende Änderungen an der bisherigen Struktur der vertraglichen Grundlagen des europäischen Konstrukts vor. Zwar behält der Vertrag von Lissabon vordergründig die Zweiteilung des Primärrechts bei, die Unterscheidung zwischen „Union“ und „Gemeinschaft“ wird jedoch aufgehoben. Der Ausdruck „Gemeinschaft“ wird durchgängig durch den Ausdruck „Union“ ersetzt. Die vertragliche Grundlage der Union bilden von nun an der „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) sowie der „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV), der den bestehenden „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV) ablöst.

Strukturelle Änderungen sind vor allem im EUV zu erkennen. Ein Blick auf die neu geordneten Titel lässt zunächst den Eindruck aufkommen, es handele sich hier nun um eine Schilderung der Grundlagen der Union, während der AEUV lediglich die Details der sektoralen Zusammenarbeit klärt (siehe Übersicht 1).

Bei näherer Betrachtung ist jedoch festzustellen, dass wichtige Elemente wie beispielsweise die – in dieser Form neue – Aufzählung der Zuständigkeiten der Union entgegen der augenscheinlichen Systematik im AEUV (Artikel 2 Absatz 6 AEUV)<sup>10</sup> zu finden ist. Zudem fällt auf, dass sich in der Lissabonner Version des EUV kein Verweis mehr auf die „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ findet. Dieser Teil des Regelwerks wurde als neuer Titel V „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im Dritten Teil „Die internen Politiken und Maßnahmen der Union“ in den AEUV aufgenommen – die bisherige „dritte Säule“ der Union ist damit aufgelöst. Die Gemeinsame Außen- und Sicher-

7 Gemeint ist hier die Präambel des Änderungsvertrags, nicht der zu ändernden Verträge.

8 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14.12.2007, abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=de/ec/&file-name=97683.pdf](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=de/ec/&file-name=97683.pdf) (letzter Zugriff: 21.12.2007), hier Ziffer 6.

9 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon am 13. Dezember und zum Europäischen Rat am 14. Dezember 2007 vor dem Deutschen Bundestag am 12. Dezember 2007 in Berlin, abrufbar unter: [http://www.bundesregierung.de/nn\\_1514/Content/DE/Bulletin/2007/12/141-1-bk-bt.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2007/12/141-1-bk-bt.html) (letzter Zugriff: 21.12.2007).

10 Die Nummerierung der Vertragsartikel in diesem Beitrag bezieht sich auf die in der zukünftigen konsolidierten Version vorzunehmende Neummerierung nach Artikel 5 Absatz 1 des Vertrags von Lissabon (entsprechend den Übereinstimmungstabellen im Anhang zu diesem Vertrag).

heitspolitik (GASP) verbleibt jedoch als Titel V im EUV. In diesem Zusammenhang wird in Artikel 24 Absatz 1 EUV betont, dass für die GASP „besondere Verfahren“ gelten.

**Übersicht 1: Aufbau des Primärrechts entsprechend dem Vertrag von Lissabon**

Vertrag von Lissabon			
Vertrag über die Europäische Union – EUV		Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV	
Titel I	Gemeinsame Bestimmungen	Erster Teil	Grundsätze
Titel II	Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze	Zweiter Teil	Nicht-Diskriminierung und Unionsbürgerschaft
Titel III	Bestimmungen über die Organe	Dritter Teil	Die internen Politiken und Maßnahmen der Union
Titel IV	Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit	Vierter Teil	Die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete
Titel V	Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	Fünfter Teil	Das auswärtige Handeln der Union
		Sechster Teil	Institutionelle Bestimmungen und Finanzvorschriften
Titel VI	Schlussbestimmungen	Siebter Teil	Allgemeine und Schlussbestimmungen

Eigene Darstellung nach den Vorgaben des Vertrags von Lissabon.

**Konstitutionelle Grundfragen: ein dreifaches Dilemma**

Für eine Einschätzung möglicher Wirkungen des Lissabonner Vertrags in der Realität der Union der 27 identifiziert unser Beitrag als Ausgangspunkt – in Anlehnung an die Zielsetzungen der Staats- und Regierungschefs – drei konstitutionelle Grundfragen in Hinblick auf die Gestaltung der Union:

1. Wie schreibt der Vertrag die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union und damit deren Aufgabenwahrnehmung fest?
2. Wie positioniert der Vertrag Akteure und strukturiert Verfahren zur Steigerung der Handlungsfähigkeit innerhalb der institutionellen Architektur?
3. Werden die neuen Vorschriften das EU-System ‚demokratischer‘ gestalten und damit seine Legitimität steigern?

Unser Beitrag diskutiert die Antworten des Lissabonner Vertrags auf konstitutionelle Grundfragen, die jedes politische System beantworten muss. Als ein Ergebnis konstatieren wir sowohl strukturelle Dilemmata als auch ein Mehr an Handlungsfähigkeit und demokratischer Beteiligung. Dabei kommen wir – so bei der Betrachtung der Regelungen für Mehrheitsentscheidungen im Rat – zu Einsichten, die von bisher vorgelegten Analysen anderer Autoren abweichen. In einer Gesamtanalyse der institutionellen und prozeduralen Angebote des neuen Vertragswerks stellen wir zur Diskussion, wie unerprobte Veränderungen die institutionelle Architektur insgesamt beeinflussen und damit angesichts fortbestehender Spannungsverhältnisse Detailverbesserungen konterkarieren könnten.

Bei der Analyse der Kompetenz-, der institutionellen und der Verfahrensordnung des Lissabonner Vertrags sehen wir ein dreifaches Dilemma, das ambivalente Einstellungen und Verhaltensmuster der Mitgliedstaaten beim Ausbau des EU-Systems seit Beginn des Inte-

grationsprozesses prägt und auch weiterhin wesentliche Elemente des Vertrags und dessen Komplexität in einem „Fusionsprozess“<sup>11</sup> erklären hilft (siehe Übersicht 2).

## Übersicht 2: Das dreifache Dilemma

	Europäische Ebene	Nationale Ebene
Ebenendilemma	Problemlösungsinstinkt	Souveränitätsreflex
Entscheidungsdilemma	Effizienzsuche	Letztentscheidungsvorbehalt
Legitimitätsdilemma	eigenständig europäisch	abgeleitet national
Eigene Darstellung.		

Bei dem Dilemma der Aufgabenzuordnung unterstreichen die Regierungen der Mitgliedstaaten einerseits die Notwendigkeit, bei grenzüberschreitenden Problemen und globalen Herausforderungen in einer irgendwie gearteten Form gemeinsam „zum Wohle der europäischen Bürger“<sup>12</sup> vorgehen zu müssen. Sie betonen mit leicht variierenden Formulierungen immer wieder: „Europa ist geeint in der Überzeugung, dass wir in der Welt von morgen nur dann unsere Interessen und Ziele vertreten können, wenn wir zusammenarbeiten“.<sup>13</sup> Deutlich tritt in diesen Formulierungen ein ‚Problemlösungsinstinkt‘ der Mitgliedstaaten zu Tage, der zunehmend das EU-System als optimale „Problemlösungsebene“ erkennen lässt.<sup>14</sup> Andererseits versuchen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon in einem gegenläufigen ‚Souveränitätsreflex‘ noch stärker als zuvor die Zuständigkeiten der Union zu begrenzen, um das Risiko der Aushöhlung der de jure Souveränität der Mitgliedstaaten einzuschränken.

Nach der Entscheidung über die adäquate Problemlösungsebene stehen die Mitgliedstaaten bei der Wahl der Verfahren zur Beschlussfassung vor einem ‚Entscheidungsdilemma‘. Einerseits suchen die Mitgliedstaaten Verfahrensregeln, die die Entscheidungseffizienz stärken und damit „die künftige Handlungsfähigkeit der Europäischen Union“<sup>15</sup> sichern. Andererseits ist von Seiten der Mitgliedstaaten ein ausgeprägter Vorbehalt bei der Abgabe von Letztentscheidungsmöglichkeiten feststellbar, etwa in Form von Vetos im Rat.

Neben dem Prozess der Effizienzsteigerung in Kompetenzverteilung und Verfahrensordnung betont der Vertrag die Notwendigkeit, die demokratische Legitimität der Union zu steigern. Dieses Bestreben wird eindrücklich verdeutlicht durch die als Titel II neu in den EUV eingebrachten „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“, die in Artikel 10 EUV eine eigenständig europäische und eine abgeleitete nationale Legitimationsdimension nebeneinanderstellen. Dieses Legitimitätsdilemma zeigt Wirkungen auf die Gestaltung des Texts, die durch rein effizienzsteigernde oder souveränitätserhaltende Motivationen alleine nicht erklärt werden können. Dabei ist zu beobachten, dass die Stärkung bestehender und die Einführung neuer Akteure zur Steigerung der Legitimität sich immer auch auf die Handlungsfähigkeit der Union auswirkt.

11 Vgl. Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur des Verfassungsvertrags: Ein Meilenstein in der Integrationskonstruktion, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 45-85.

12 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, Ziffer 2.

13 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, Ziffer 1.

14 Vgl. Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels: Das EG-System als Problemlösungsebene und Handlungsrahmen, in: Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels (Hrsg.): EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland? Bonn 1984, S. 501-542.

15 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, Ziffer 6.

## Die Neuordnung der Kompetenzen: zwischen begrenzter Einzelermächtigung und staatsähnlicher Agenda

### *Ausprägungen des Souveränitätsreflexes*

Eine erste Durchsicht des Dokuments im Hinblick auf die Kompetenz- und Aufgabenzuordnung offenbart mehrere Ausprägungen des Souveränitätsreflexes. Der Lissabonner Vertrag übernimmt ausdrücklich nicht die quasi-konstitutionellen, staatsanalogisierenden Charakterisierungen des Verfassungsvertrags. Bereits im Mandat für die Regierungskonferenz wurde dekretiert, dass der EUV und der AEUV keinen „Verfassungscharakter“ haben dürfen.<sup>16</sup> Die Artikel des Verfassungsvertrags zu den Symbolen der Union (Hymne, Flagge, Europatag, Wahlspruch) und Bezeichnungen wie „Europäisches Gesetz“<sup>17</sup> sind im neuen Vertrag nicht zu finden. Auch die Position des „Außenministers der Union“ wird umbenannt in „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ und ähnelt damit der Ausschilderung dieser Position entsprechend dem gültigen Vertrag. Auch die Verbannung der Vorrangsklausel des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht vom Vertragstext in eine Erklärung<sup>18</sup> ist als Ausdruck des Bemühens zu verstehen, einer unbegrenzten Kompetenzerweiterung Grenzen zu setzen – auch wenn dieses aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgehende Prinzip seit den frühen 1960er Jahren etabliert ist.

In diesem Sinne setzt auch der neu in den Vertrag aufgenommenen systematisierende Zuständigkeitskatalog in den „Gemeinsamen Bestimmungen“ des EUV und den „Grundsätzen“ des AEUV der Unionskompetenz deutliche Schranken auf. Die Grundsätze der Zuständigkeitsordnung (Artikel 4 und 5 EUV) betonen das Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“, die „Verhältnismäßigkeit“ und die „Subsidiarität“ und unterstreichen damit die Position der Mitgliedstaaten als „Herren der Kompetenzen“.<sup>19</sup> Entsprechend achtet die Union die „nationale Identität“ der Mitgliedstaaten, „die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“ (Artikel 4 Absatz 2 EUV). Zudem definiert der Lissabonner Vertrag mit der „nationalen Sicherheit“ erstmals eine ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (Artikel 4 Absatz 2 EUV).<sup>20</sup> Das traditionelle Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“ wird dadurch akzentuiert, dass „alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten“ ausdrücklich bei den Mitgliedstaaten verbleiben (Artikel 4 Absatz 1 EUV). Artikel 48 Absatz 2 EUV betont zusätzlich, dass Regierungskonferenzen bei Änderungsverfahren des Vertrags auch Rückführungen beziehungsweise Verringerung von übertragenen Kompetenzen vorsehen können. Ein „Protokoll über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit“ grenzt zudem die Wirkungen geteilter Kompetenzen ein: „Die Ausübung von Zuständigkeiten [erstreckt] sich nur auf die durch den betreffenden Rechtsakt geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich.“ Schließlich sieht eine Erklärung im Bereich der geteilten Zuständigkeiten die Möglichkeit vor, einen Rechtsakt der Union aufzuheben und so Kompetenzen an die Mitgliedstaaten zurückzugeben.<sup>21</sup> Auch Erklärungen zur GASP belegen den Souveränitätsreflex: So sollen Bestimmungen des Lissabonner

16 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, Ziffer 3.

17 Diese Bezeichnung lebt jedoch fort in den neu eingeführten „ordentlichen“ und „besonderen Gesetzgebungsverfahren“.

18 Erklärung 17 zum Vorrang, Schlussakte zum Vertrag von Lissabon.

19 In Anlehnung an die „Herren der Verträge“; vgl. Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89,155, 190, „Maastricht“.

20 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 3/2007, S. 223-237.

21 Erklärung 19 zur Abgrenzung der Zuständigkeiten, Schlussakte zum Vertrag von Lissabon.

Vertrags „weder die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Durchführung ihrer Außenpolitik noch ihre nationale Vertretung in Drittländern und internationalen Organisationen berühren“.<sup>22</sup> Ferner wird in Erklärung 14 festgestellt, dass im Vertrag von Lissabon „der Kommission durch die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen werden und dass diese Bestimmungen die Rolle des Europäischen Parlaments nicht erweitern“. Expliziter als zuvor markiert der Vertrag Tabuzonen und ‚domaines réservés‘ der Mitgliedstaaten.

*Im Gegenzug: eine staatsähnliche Agenda?*

Im Gegensatz zu diesen anfänglichen Impressionen schreibt der Lissabonner Vertrag in der Präambel und den Gemeinsamen Bestimmungen des geänderten EUV einen breit angelegten Wertekatalog sowie eine umfangreiche Ziel- und Aufgabenliste fest. Im AEUV führen die Mitgliedstaaten – im augenscheinlichen Widerspruch zur verstärkten Grenzmarkierung und als Ausdruck des Problemlösungsinstinkts – einen umfassenden Kompetenzkatalog der Union in mehreren Abstufungen ein.

Deutlich wird aus den Formulierungen des Dokuments, dass die Vertragsväter und -mütter diese Union nicht als einen eng definierten Zweckverband<sup>23</sup> einzig für die regulative Verwaltung eines gemeinsamen Binnenmarktes verstehen. Der neue Artikel 3 EUV spricht wesentliche Ziele staatlichen Handelns an; von allgemeinen Aufgaben der Förderung von Frieden, Werten und Wohlergehen ihrer Völker über (bereits an zweiter Stelle) den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Errichtung eines Binnenmarkts, sozial- und regionalpolitischen Aufgaben mit der Betonung von Solidarität, der kulturellen Vielfalt und des kulturellen Erbes Europas bis zur Wirtschafts- und Währungsunion, der Förderung der Werte der Union und des Schutzes der Unionsbürgerinnen und -bürger in den Beziehungen zur übrigen Welt.

Der mit dem Lissabonner Vertrag eingeführte Kompetenzkatalog teilt sich auf in „ausschließliche“ (Zollunion, Wettbewerb, Währungspolitik, Fischerei, Handelspolitik) und „geteilte“ Zuständigkeiten (unter anderem Binnenmarkt, Sozialpolitik, Innen- und Justizpolitik, Landwirtschaft, Umwelt, Verbraucherschutz und Verkehr) sowie „Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen“ der Union (unter anderem Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus und Katastrophenschutz). Zusätzlich – quasi außerhalb dieses nachvollziehbaren Katalogs – bietet der Lissabonner Vertrag Möglichkeiten zur Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (Artikel 5 AEUV).

Zu dieser Liste zu zählen sind auch die im EUV (Artikel 24) aufgeführten Zuständigkeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).<sup>24</sup> Addiert man die erwähnten Politikfelder, so fehlt auf der EU-Ebene kein zentraler Bereich der nationalen Politik, auch wenn die Verfahren zu deren Ausgestaltung in ihrer Vielfalt keine durchgängige Zentralisierung erwarten lassen.

Grundsätzlich sieht der Lissabonner Vertrag nun eine durchgängige Rechtsbasis vor, die durch die Verleihung der „Rechtspersönlichkeit“ (Artikel 47 EUV) nochmals unterstrichen wird. Ziel dabei ist es, eine durchgängige Systematik bei den „Arten von Zuständigkeiten der Union“ (Artikel 2 AEUV) und bei den „Rechtsakten der Union“ (Artikel 288 AEUV) zu erreichen.

22 Erklärung 13 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Schlussakte zum Vertrag von Lissabon.

23 Hans-Peter Ipsen: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.

24 Interessanterweise schildert der Lissabonner Vertrag diesen Bereich jetzt als „Gemeinsam“ und nicht mehr als „Europäisch“ aus.

Im Hinblick auf den Problemlösungsinstinkt ist schließlich auf Flexibilitätsoptionen in der Zuständigkeitsverteilung hinzuweisen, die ihren Ausdruck in Artikel 352 AEUV als Ermächtigung zur Vertragslückenschließung finden, jedoch in spezifischer Form auch an anderen Stellen im Vertrag zu finden sind.<sup>25</sup>

### *Legitimität durch eigenständig europäische Grundrechte?*

Trotz ihrer Verbannung aus dem Vertragswerk sind zum Kapitel der Kompetenzordnung auch der Artikel zur Charta der Grundrechte und das dazugehörige Protokoll zu zählen. Zwar wird im neuen Artikel 6 Absatz 1 EUV auf die Charta Bezug genommen und ihr „dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die Verträge“ zugesprochen, der Text selber wird jedoch nicht Teil des Primärrechts werden. In diesem Kontext werden die Auswirkungen des Legitimitätsdrucks deutlich: Aufgrund ihrer bereits erreichten Kompetenzfülle soll die Union einerseits als Wertegemeinschaft den Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene kodifizieren und die Charta der Grundrechte in einer modifizierten Fassung als rechtsverbindlich anerkennen. Dem Souveränitätsreflex folgend betont der zweite Unterabsatz des Artikel 6 Absatz 1 EUV jedoch: „Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert“.

Für die Anwendung der Charta sieht nun ein zusätzliches Protokoll<sup>26</sup> eine Sonderregelung für das Vereinigte Königreich und Polen<sup>27</sup> vor. Dieses schafft eine weitere Form von ‚Opt-outs‘ in der ohnehin langen Liste von Ausnahmeregelungen, die insbesondere das Vereinigte Königreich in Anspruch nimmt. Bestanden bisherige Varianten insbesondere darin, bei geplanten neuen Politikfeldern nicht mitzumachen, wird mit diesem Protokoll eine Ausnahmeregel vom Grundsatz gleicher Rechte und Pflichten formuliert. Die Einheitlichkeit der Rechtsgemeinschaft, die als ein besonderes Gut der Integrationskonstruktion gesehen wird, wird dadurch erneut und verstärkt durchbrochen.<sup>28</sup>

## **Die Neuordnung der institutionellen Architektur: Legitimitätsdruck und Handlungsfähigkeit**

### *Demokratische Grundsätze: duale Legitimität als institutionelle Leitidee*

Angesichts einer breiten, wenn auch zwiespältigen Aufgabenzuordnung an die Unions-Ebene setzt sich das Dilemma der Mitgliedstaaten beim Ausbau der institutionellen Architektur auf europäischer Ebene fort. Der Vertrag von Lissabon setzt so – gleichsam als institutionelle Leitidee – den veränderten „Bestimmungen über die Organe“ die ebenfalls neuen „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ der Union voran. Diese Bestimmungen lassen ein duales Legitimationsprinzip erkennen: die Union als ‚Union der Bürgerinnen und Bürger‘ und als ‚Union der Staaten‘. Die Beteiligung der Bürger auf der europäischen Ebene als eigenständig europäisches Legitimationselement wird mit ihrer direkten Vertretung durch das Europäische Parlament gewährt, während die Mitgliedstaaten durch ihre de-

25 Vgl. Rudolf Streinz: *Europarecht*, 6. Auflage, Heidelberg 2003, S. 191.

26 Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich.

27 Polen wird auch unter der neuen Regierung von Donald Tusk am Opt-out von der Grundrechte-Charta festhalten. Dieser Schritt gilt als Kompromiss gegenüber Staatpräsident Lech Kaczyński, der andernfalls mit einem Veto gedroht hatte.

28 Vgl. Walter Hallstein: *Die Europäische Gemeinschaft*, 5. Auflage, Düsseldorf/Wien 1979, S. 56-61; Franz C. Mayer: *Europa als Rechtsgemeinschaft*, in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.): *Europawissenschaften*, Baden-Baden 2005, S. 429-488.

mokratisch legitimierten Regierungen im Rat und im Europäischen Rat vertreten sind (Artikel 10 Absatz 2 EUV).

Als zentrale Grundsätze dieser Leitidee können „Gleichheit“ (Artikel 9 EUV), „repräsentative Demokratie“ (Artikel 10 EUV Absatz 1) und „Partizipation“ (Artikel 11 EUV) identifiziert werden. Die „demokratischen Grundsätze“ umfassen auch den Verweis auf die Rolle politischer Parteien in der Herausbildung eines „europäischen politischen Bewusstseins“ (Artikel 10 Absatz 4 EUV) sowie die Rolle der nationalen Parlamente (Artikel 12 EUV).

*Akteure in der institutionellen Architektur: auf dem Weg zu einem neuen institutionellen Gleichgewicht?*

Der Lissabonner Vertrag sieht eine Reihe von Veränderungen im institutionellen Aufbau der Union vor, deren Formulierungen einen hohen Grad an Mehrdeutigkeit signalisieren und damit auch potenzielle Konflikte für die Handlungsfähigkeit der Union erkennen lassen.<sup>29</sup>

Eine prominente Neuerung ist der (Vollzeit-)Präsident des Europäischen Rats, der nun für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt wird (Artikel 15 Absatz 5 EUV). Seine Aufgabenbeschreibung lässt die Präferenz der Staats- und Regierungschefs erkennen, ihre eigene Institution handlungsfähiger zu gestalten, legt aber auch den Schluss nahe, dass die Vertreter der „Herren der Verträge“ eine zusätzliche Instanz zur Kontrolle anderer Institutionen installieren wollen.<sup>30</sup>

Schließt man das ‚Gesetz der unerwarteten Folgen‘ nicht aus, so kann diese Position – wie in der öffentlichen Debatte bereits immer wieder anklingt – auch zum ‚Präsidenten der Union‘ insgesamt stilisiert werden. Die Rolle des Präsidenten des Europäischen Rats kann so zwischen zwei Polen verortet werden: der Amtsinhaber kann als ein ‚üblicher‘ Vorsitz handeln, der die Arbeit seines Gremiums vereinfacht und beschleunigt; er kann sich aber auch als Präsident im Sinne der französischen Rollendefinition verstehen, der insbesondere nach außen als Repräsentant ‚Europas‘ auftritt.<sup>31</sup>

Eine Innovation besonderer Art ist der ‚Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik‘ (Artikel 18 EUV), der der Union mit der Unterstützung eines ‚Europäischen Auswärtigen Diensts‘ (Artikel 27 Absatz 3 EUV) in der internationalen Politik ‚Gesicht‘ und ‚Stimme‘ verleihen soll. Der Hohe Vertreter wird dazu den Vorsitz im Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“ einnehmen, gleichzeitig übernimmt er die Funktion des derzeitigen Kommissars für Außenbeziehungen und fungiert dabei als einer der Vizepräsidenten der Kommission (Artikel 18 Absätze 3 und 4 EUV). Dieser ‚Doppelhut‘, den der Amtsträger tragen soll, ist ein fast schon idealtypischer Indikator des Ebenen- und Entscheidungsdilemmas, aus dem heraus die Herren der Verträge eine komplexe institutionelle Fusion vorgenommen haben. Zum Schutz gegen eine ‚ungebührliche‘ Stärkung dieser Position wird gleichzeitig die weiterhin bestehende außen- und sicherheitspolitische Autonomie der Mitgliedstaaten betont,<sup>32</sup> die sich auch im Festschreiben intergouvernementaler Verfahren niederschlägt – mit Einstimmigkeit im Rat als Regelfall, einer schwachen Position für Kom-

29 Vgl. zur intensiven Diskussion u.a. CEPS/EGMONT/EPC: *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, Brüssel 2007, S. 7; Christian Lequesne: *Towards a new institutional balance?*, in: EPC (Hrsg.): *The people’s project? The new EU Treaty and the prospects for future integration*, Brüssel 2007, S. 10-16.

30 Vgl. u.a. Hussein Kassim/Anand Menon: *The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union*, in: *Journal of European Public Policy* 1/2003, S. 121-139.

31 Vgl. CEPS/EGMONT/EPC: *The Treaty of Lisbon*, 2007, S. 49.

32 Erklärung 13 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Schlussakte zum Vertrag von Lissabon.

mission und Parlament und ohne Zuständigkeit für den Gerichtshof (Artikel 24 Absatz 1 EUV). Die Wahrnehmung dieses Amtes wird so höchst schwierig werden.<sup>33</sup>

Gegenüber diesen neuen Ämtern stärkt der Lissabonner Vertrag aber auch die Rechte des Präsidenten der Kommission (Artikel 17 Absatz 6 EUV) sowie dessen Legitimation durch die „Wahl“ seitens des Europäischen Parlaments (Artikel 14 Absatz 1 EUV).<sup>34</sup> Eine ab 2014 einsetzende Verkleinerung der Kommission soll zudem die Handlungsfähigkeit dieser Institution verbessern.

Bei der unausweichlichen Auseinandersetzung um zentrale Führungsrollen darf der Ratsvorsitz als vierte Institution in diesem neu geschaffenen ‚Führungsquartett‘ nicht übersehen werden. Im Rat bleibt das bisherige Rotationsprinzip mit einigen Änderungen bestehen. So soll eine Gruppe von jeweils drei Mitgliedstaaten eine ‚Team-Präsidentschaft‘ für einen Zeitraum von 18 Monaten wahrnehmen.<sup>35</sup> Die Verteilung soll nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation unter den Mitgliedstaaten „unter Berücksichtigung ihrer Verschiedenheit und des geografischen Gleichgewichts innerhalb der Union“ festgelegt werden.

Wurde mit Bezug auf die gegenwärtige Regelung in der kurzen Dauer des Vorsitzes ein Defizit hinsichtlich der Kontinuität der Zielsetzung über den Zeitraum des Vorsitzes hinaus identifiziert, stellt sich nun die Frage der Koordination *zwischen* den diversen Vorsitzen.<sup>36</sup> Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die Vorbereitung und Durchführung der Tagungen des Europäischen Rats, an der sowohl der Präsident desselben als auch der Kommissionspräsident als Mitglieder sowie der Hohe Vertreter als Teilnehmer (Artikel 15 Absatz 2 EUV) und die Team-Präsidentschaft über den Vorsitz des Rats für „Allgemeine Angelegenheiten“ (Artikel 16 Absatz 2 EUV) beteiligt sind.<sup>37</sup>

Durch die Aufstellung des neuen Führungsquartetts wird die Aufgabenwahrnehmung zwar auf eine kontinuierlichere Basis gestellt, aber die Vertragsbestimmungen erhöhen gleichzeitig die Zahl der Akteure in Verantwortungspositionen. Nachteile bilden zumindest in den ersten Jahren die zu erwartende Verwirrung bezüglich Zuständigkeiten, Wettstreit um Einfluss und damit eine Verwässerung und Verwischung von Verantwortlichkeiten. Die Stärkung der einzelnen Positionen kann in der Summe zu einem ungeordneten Neben- und Gegeneinander innerhalb der institutionellen Architektur führen und so die Handlungsfähigkeit – entgegen den Absichten der Vertragsväter und -mütter – schwächen.

### **Die Neuordnung der Verfahren: Schritte zum Ausbau einer effizienten und legitimen (Gemeinschafts-)Methode**

#### *Mehr europäische Demokratie? Ausbau der Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments und die Bürgerinitiative*

Deutlich feststellbar ist eine Ausweitung von Verfahrensmodalitäten, die in der Regel der Gemeinschaftsmethode zugeschrieben werden. Wie die vergangenen Vertragsrevisionen wird auch der Lissabonner Vertrag die Aufgaben des Europäischen Parlaments ausbauen, dessen parlamentarische Funktionen stärken und somit die eigenständig europäische Legitimitätsdi-

33 Vgl. Graham Avery: The new architecture for EU foreign policy, in: EPC (Hrsg.): The people's project?, 2007, S. 17-25.

34 Vgl. CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon, 2007, S. 27.

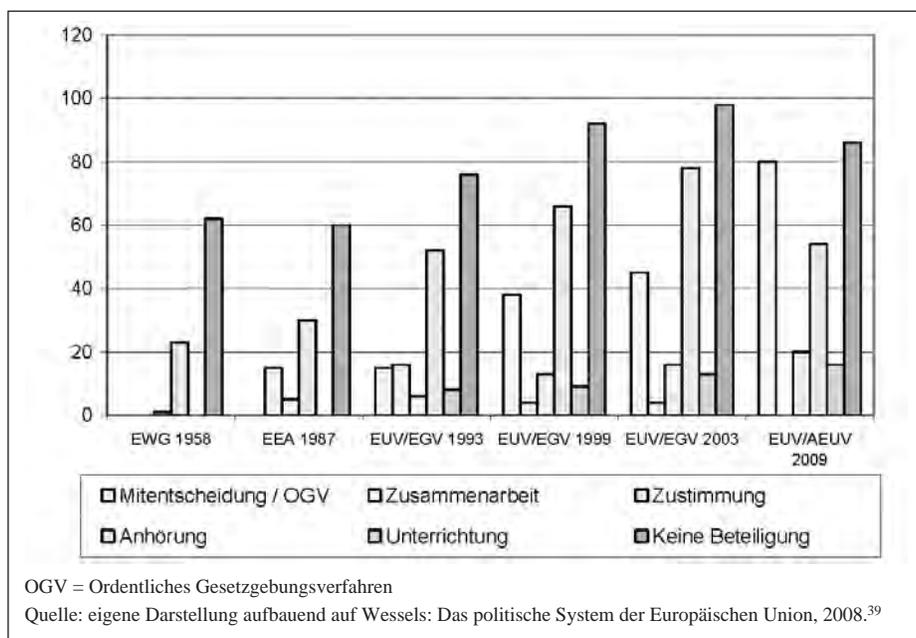
35 Erklärung 9 zu Artikel 9c Absatz 9 des Vertrags über die Europäische Union betreffend den Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat, Schlussakte zum Vertrag von Lissabon.

36 Vgl. CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon, 2007, S. 41-46.

37 Vgl. u.a. Philippe de Schoutheete: The European Council, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.): The Institutions of the European Union, Oxford 2002, S. 21-46.

mension der Union verstärken. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Ausbau der Legislativrechte des Parlaments (siehe Abbildung 1). Das bisherige Mitentscheidungsverfahren, das dem Europäischen Parlament dem Rat gleichgestellte Beteiligungsmöglichkeiten einräumt, wird nicht nur dem Begriff nach zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“, sondern auch der Zahl der Artikel nach zu einem ‚Normalfall‘. Der Lissabonner Vertrag wird dieses Verfahren in 35 Entscheidungsfällen zusätzlich einführen und auf weitere zentrale Politikbereiche ausdehnen – so auf die Vorschriften zur Asyl- und Einwanderungspolitik sowie auf die Maßnahmen im Kampf gegen internationale Kriminalität und Terrorismus.<sup>38</sup> Es stellt so unter den Vertragsartikeln das mit Abstand am häufigsten anzuwendende einzelne Verfahren dar (in 80 von 256 Vorgaben mit Verfahrensbezug).

**Abbildung 1: Entwicklung vertraglicher Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments**



Neben diesem Verfahren gewinnt im geschriebenen Text auch das Verfahren der Zustimmung an weiterer Bedeutung für Grundsatzentscheidungen. Auch im jährlichen Haushaltsverfahren, das der Lissabonner Vertrag – im Unterschied zu den gegenwärtig gültigen Vertragsartikeln – in wesentlichen Schritten dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren annähert, hat das Parlament an Rechten gewonnen.

Bezüglich der Wahlfunktion hat der Vertrag von Lissabon eindeutig die Rechte des Europäischen Parlaments festgeschrieben. Es „wählt den Präsidenten der Kommission“ (Artikel

<sup>38</sup> Vgl. CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon, 2007, S. 7.

<sup>39</sup> Die Berechnungen für den EUV/AEUV 2009 beruhen auf der inoffiziellen konsolidierten Version der Unionsverträge, zusammengestellt von Peadar ó Broin vom Irish Institute of European Affairs (IIEA), abrufbar unter: [http://www.iiea.com/images/managed/publications\\_attachments/consolidated\\_treaties\\_draft.pdf](http://www.iiea.com/images/managed/publications_attachments/consolidated_treaties_draft.pdf) (letzter Zugriff: 21.12.2007).

14 Absatz 1 EUV) mit der „Mehrheit seiner Mitglieder“ (Artikel 17 Absatz 7 EUV), auch wenn das Initiativrecht für dieses Verfahren beim Europäischen Rat bleibt.

Auch im Bereich der Vertragsrevisionen weitet der Vertrag von Lissabon die bisher sehr spärlichen Beteiligungsrechte des Parlaments aus und richtet nun auch rechtlich gefasste Möglichkeiten zur Initiative und zur Vorbereitung von Regierungskonferenzen im Bereich des ordentlichen und des vereinfachten Änderungsverfahrens ein (Artikel 48 EUV). Durch seine Mitwirkung im einzuberufenden Konvent im Rahmen des ordentlichen Änderungsverfahrens ist das Parlament nun zusätzlich an der Ausformung der Vertragsänderungen beteiligt. Die endgültige Beschlussfassung in den Änderungsverfahren ist jedoch allein den Mitgliedstaaten und damit de facto dem Europäischen Rat vorbehalten. Der Lissabonner Vertrag bestätigt damit das Monopol der Herren der Verträge – und damit den Souveränitätsreflex – bei diesem Letztentscheidungsrecht über Kompetenzen und Verfahrensordnung der Union.

Neben dem Ausbau der Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments ist auch die Einführung einer „Bürgerinitiative“ zur Verbesserung – eigenständig europäischer – demokratischer Legitimität näher zu diskutieren. Artikel 11 Absatz 4 EUV erlaubt einer Anzahl von mindestens einer Million Unionsbürgern „aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ die Kommission aufzufordern, Rechtsakte zur Umsetzung der Verträge zu initiieren. Obwohl diese Bestimmungen also eine Option direkter Partizipation schaffen, erscheint die Tragweite dieses direktdemokratischen Elements zunächst begrenzt. Die Kommission bleibt das Nadelöhr; ihr Initiativmonopol wird auch durch Bürgerbeteiligung nicht umgangen. Es erscheint jedoch möglich, dass derartige Referenden – eventuell stärker als politische Parteien im Europäischen Parlament – zur Herausbildung eines „europäischen politischen Bewusstseins“ und zum „Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union“ (Artikel 10 Absatz 4 EUV) beitragen können.

#### *Mehr Handlungsfähigkeit? Ausdehnung der Mehrheitsabstimmungen im Rat*

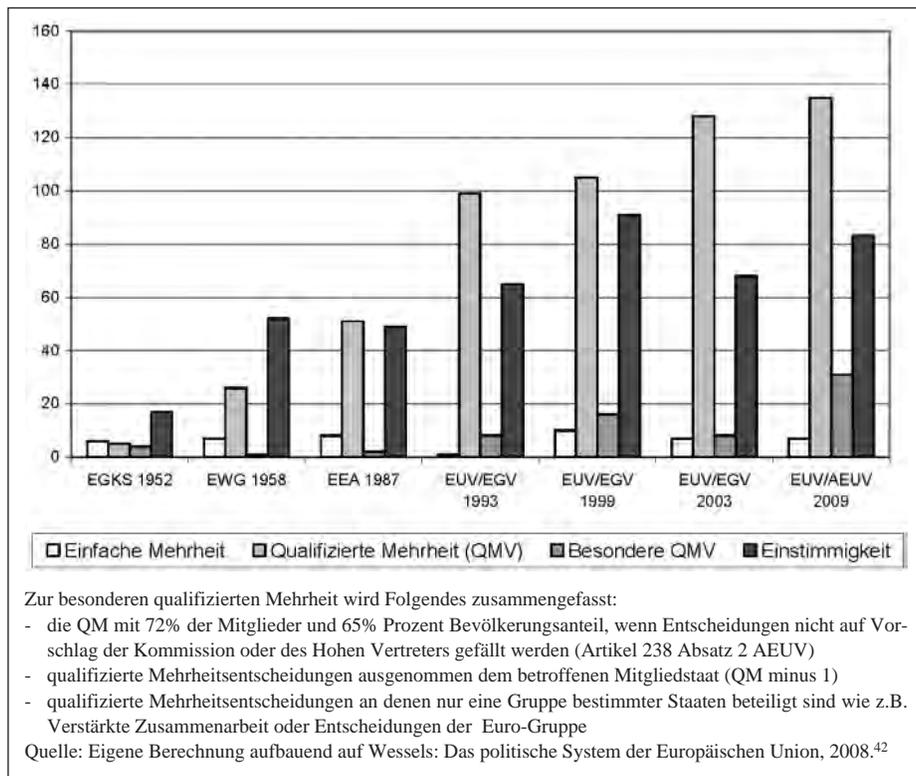
Für die Entscheidungsmodalitäten des Rats bleibt zunächst festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten im Lissabonner Vertrag die Anwendungsbereiche für eine Beschlussfassung nach den Regeln der qualifizierten Mehrheit im Rat gegenüber der Version von Nizza auf 21 neue und 23 bestehende Politikbereiche ausdehnen (siehe Abbildung 2).<sup>40</sup> Unter den von dieser Ausweitung erfassten Politikbereichen ist insbesondere die Innen- und Justizpolitik zu nennen. Hier stellt nun das qualifizierte Mehrheitswahlverfahren den Regelfall.<sup>41</sup>

Als Teil des Souveränitätsreflexes und des Letztentscheidungsvorbehalts haben die Mitgliedstaaten jedoch in zentralen Bereichen der Innen- und Justizpolitik (Artikel 82 und 83 AEUV) und der Sozialpolitik (Artikel 48 AEUV), für die laut Lissabonner Vertrag ein Mehrheitsvotum vorgesehen wird, Vetomöglichkeiten eingeführt.

Im Falle der Bedrohung „wichtiger Aspekte [des] Systems der sozialen Sicherheit“ (im Bereich der Sozialpolitik) oder „grundlegender Aspekte [der] Strafrechtsordnung“ (im Bereich der Innen- und Justizpolitik) kann ein Mitgliedstaat die Suspendierung des Mehrheitswahlverfahrens und eine Überweisung an den Europäischen Rat verlangen, der einstimmig entscheidet. Im Bereich der GASP wird eine solche ‚Notbremse‘ fortgeschrieben (Artikel 31 Absatz 2 EUV).

40 CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon, 2007, S. 73.

41 In den Bestimmungen des Lissabonner Vertrags lassen sich in diesem Politikbereich 18 Anwendungsbereiche des qualifizierten Mehrheitswahlverfahrens gegenüber 10 der Einstimmigkeit identifizieren.

**Abbildung 2: Entwicklung der Entscheidungsarten im Rat 1952-2007**

Die geschilderten ‚Notbremsen‘ erfahren ihrerseits wiederum Einschränkungen. Der Einspruch einzelner Mitgliedstaaten in den genannten Bereichen kann demnach – so in der Innen- und Justizpolitik – von anderen Mitgliedstaaten zur Einleitung einer ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ genutzt werden. ‚Notbremse‘ und ‚Gashebel‘ sind so eng verknüpft.

Zusätzlich bietet der Vertrag von Lissabon durch sogenannte Brückenregelungen („Passerelle-Klauseln“) die Möglichkeit, eine Effizienzsteigerung der Verfahren durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in Bereichen zu erreichen, in denen laut Vertrag zunächst Einstimmigkeit vorgesehen ist (Artikel 48 EUV).

### *Einschränkungen und Variationen des Letztentscheidungsverbahls? Die Regelungen zur qualifizierten Mehrheit im Rat*

Während bei der Ausweitung der Anwendungsbereiche des qualifizierten Mehrheitswahlverfahrens im Unterschied zu vorangegangenen Regierungskonferenzen wenige Kontroversen beobachtbar waren, erwiesen sich die Regeln für Mehrheitsabstimmungen im Rat als zentrale Kontroverse im Vorfeld der politischen Einigung zum Lissabonner Vertrag.

<sup>42</sup> Die Berechnungen für den EUV/AEUV 2009 beruhen auf der inoffiziellen konsolidierten Version der Unionsverträge, zusammengestellt von Peadar ó Broin.

Im Zentrum der Auseinandersetzung stand die Suche nach einem Ausgleich zwischen Effizienzsuche in der Beschlussfähigkeit des Organs und der Absicherung nationaler Letztentscheidungsvorbehalte.

Nach zähem Ringen einigte man sich letztlich auf eine Übernahme der ‚doppelten Mehrheit‘, die die Bestimmungen des Verfassungsvertrags aufgreift.<sup>43</sup> Als Kompromiss wurde jedoch beschlossen, die Einführung der doppelten Mehrheit bis zum 1. November 2014 zu verzögern (Artikel 16 Absatz 4 EUV). Bis dahin gelten die Bestimmungen des Vertrags von Nizza mitsamt seinen gewichteten Stimmen und dem dreifachen Quorum (siehe Übersicht 3).

Für einen Übergangszeitraum vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 räumt das „Protokoll über die Übergangsbestimmungen“ zudem die Möglichkeit ein, auch nach Einführung der doppelten Mehrheit auf Antrag eines Mitgliedstaates weiterhin auf die Regelungen von Nizza zu rekurrieren. Damit besteht für diesen Zeitraum von zweieinhalb Jahren eine Art ‚Reserveoption‘.

Die doppelte Mehrheit setzt für das Zustandekommen eines Rechtsakts die Zustimmung von mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rats voraus, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern,<sup>44</sup> sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Union ausmachen (Artikel 16 Absatz 4 EUV – siehe Übersicht 3). Als eine Konzession an die bevölkerungsarmen Mitgliedstaaten setzt der zweite Unterabsatz voraus, dass für die Bildung einer Sperrminorität mindestens vier Mitglieder des Rates (das heißt also nicht nur drei große Mitgliedstaaten, die zusammen mehr als 35 Prozent der Bevölkerung repräsentieren) notwendig sind, andernfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht. Dieses letzte Kriterium verleitet einige Kommentatoren dazu, hier eher von einer ‚dreifachen Mehrheit‘ zu sprechen.<sup>45</sup>

Analog zu den bestehenden Regelungen gilt zudem ein erhöhtes Quorum für diejenigen Rechtsakte, die nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters zustande kommen. In diesen in 13 Vertragsartikeln vorgesehenen Fällen ist eine Zustimmung von 72 Prozent der Mitgliedstaaten bei gleichbleibendem Bevölkerungsquorum für eine Verabschiedung des Rechtsakts vonnöten.

**Übersicht 3: Bestimmungen über die qualifizierte Mehrheit nach Nizza und Lissabon**

Vertrag von Nizza (EU 27)	Vertrag von Lissabon
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrheit der Mitgliedstaaten</li> <li>• 255 der insgesamt 345 gewogenen Stimmen (ca. 74%)</li> <li>• 62% der Gesamtbevölkerung der Union (<i>Prüfung auf Antrag eines Mitgliedstaats</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 55% der Mitgliedstaaten (mind. 15)</li> <li>• 65% der Bevölkerung</li> <li>• Sperrminorität: mind. 4 Mitgliedstaaten</li> </ul>
Eigene Darstellung.	

43 Vgl. Wessels: Die institutionelle Architektur, in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2005.

44 Dieser eigentlich überflüssige Zusatz ist wohl der Verhinderung mathematischer Spitzfindigkeiten geschuldet. Relevant könnte er wohl im Falle eines nun legal möglichen Austritts eines Mitgliedstaates werden.

45 CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon, 2007, S. 63.

Zur Ermöglichung eines Kompromisses sieht der Vertrag von Lissabon – insbesondere auf Drängen der polnischen Regierung – zudem eine Erklärung<sup>46</sup> vor, die den sogenannten Kompromiss von Ioannina<sup>47</sup> aufgreift und die Möglichkeit einer Form des ‚suspensiven Vetos‘ eröffnet. Nach dieser Formel können Mitglieder des Rates für die Übergangsperiode vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 den Rat zu weitergehenden Verhandlungen auffordern, falls sie mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind. Der Rat soll „alles in seiner Macht Stehende“ tun, um innerhalb einer „angemessenen Zeit“ und unter Beachtung der vertraglich vorgesehenen zwingenden Fristen eine zufriedenstellende Lösung zu finden.<sup>48</sup> Als Kompensation für den Wegfall der ‚Reserveoption‘ ab dem 1. April 2017 soll der Schwellenwert ab diesem Zeitpunkt dauerhaft auf 55 Prozent der Mitgliedstaaten beziehungsweise 55 Prozent der Bevölkerung, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, gesenkt werden. Übersicht 4 präsentiert einen Überblick über die Kriterien der qualifizierten Mehrheit, die im Falle der Ratifikation des Lissabonner Vertrags sukzessive in Kraft treten werden und fasst den Ablauf der Regeländerungen zusammen.

#### Übersicht 4: Vertragsregelungen zur Bestimmung der qualifizierten Mehrheit

Zeitablauf	Vertragsregelung
Gegenwärtig	Berechnung nach den Regelungen von <b>Nizza</b> (Artikel 205 EGV)
1. Jan. 2009	Berechnung nach den Regelungen von <b>Nizza</b> (Protokoll über die Übergangsbestimmungen, Artikel 3 Absatz 3)
1. Nov. 2014	Berechnung nach der <b>doppelten Mehrheit</b> von Lissabon (Artikel 16 Absatz 4 EUV)
	<b>Auf Antrag eines Mitgliedstaats:</b> Berechnung nach den Regelungen von <b>Nizza</b> (Protokoll über die Übergangsbestimmungen, Artikel 3 Absatz 2)
	<b>Suspensives Veto</b> (Beschluss des Rates über die Anwendung des Artikels 16 Absatz 4 EUV, Artikel 1): <ul style="list-style-type: none"> <li>• 33,75% der Mitgliedstaaten (drei Viertel der Sperrminorität): 10 Mitgliedstaaten, <i>oder</i></li> <li>• 26,25% der Bevölkerung (drei Viertel der Sperrminorität): ca. 128 Mio.</li> </ul>
1. April 2017	Berechnung nach der <b>doppelten Mehrheit</b> von Lissabon (Artikel 16 Absatz 4 EUV)
	<b>Suspensives Veto</b> (Beschluss des Rates über die Anwendung des Artikels 16 Absatz 4 EUV, Artikel 4): <ul style="list-style-type: none"> <li>• 24,75% der Mitgliedstaaten (55% der Sperrminorität): 7 Mitgliedstaaten, <i>oder</i></li> <li>• 19,25% der Bevölkerung (55% der Sperrminorität): ca. 94 Mio.</li> </ul>
Eigene Darstellung.	

Bei der Bewertung dieser Regelungen ist eine gewisse Nüchternheit geboten. Der verbesserten Handlungsfähigkeit des Rates (und damit der Union insgesamt) kommt in erster Linie

46 Erklärung 7 zu Artikel 16 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und zu Artikel 238 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Schlussakte zum Vertrag von Lissabon.

47 Beschluss des Rates vom 29. März 1994 über die Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit. Vgl. u.a. CEPS/EGMONT/EPC: *The Treaty of Lisbon*, 2007, S. 62.

48 Erklärung 7 zu Artikel 16 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und zu Artikel 238 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Schlussakte zum Vertrag von Lissabon.

die Ausweitung der Anwendungsfälle der qualifizierten Mehrheit zugute. Dieses Entscheidungsverfahren – ungeachtet seiner spezifischen Regelungen – setzt die Verhandlungen im Rat einer Dynamik aus, die die Beschlussfassung erleichtert.<sup>49</sup> In diesen Politikfeldern kann sich kein Mitgliedstaat darauf verlassen, seine Interessen durch Ausübung eines Vetorechts zu wahren.

Zunächst ist festzustellen, dass die qualifizierte Mehrheitswahl ein normales Phänomen im Alltag des Rats darstellt, also vom Rat tatsächlich praktiziert wird. Entgegen der häufig geäußerten Darstellung, Konsens stelle im Rat die „angemessene“<sup>50</sup> Verhaltensnorm dar und verdränge daher die Relevanz von vertraglich vorgesehenen Mehrheitsentscheidungen, zeigen empirische Studien die Akzeptanz der qualifizierten Mehrheitswahl. Von 2002 bis 2006 wurde demnach in 10 bis 22 Prozent der Rechtsakte des Rats tatsächlich abgestimmt.<sup>51</sup> Die Verhaltensmuster von Ministern und Beamten mögen zwar eine deutliche Neigung zur Konsenssuche zeigen, sie werden jedoch durch das Risiko einer möglichen Überstimmung dynamisiert: Verhandlungen im Rat stehen – bei entsprechenden Vertragsregeln – nach Aussagen von beteiligten Akteuren immer im „Schatten“ möglicher Abstimmungen.<sup>52</sup>

Die Einschätzung über die Auswirkungen der neuen Bestimmungen auf die Handlungsfähigkeit des Rats variieren. Manche Analysen sehen im Senken der Schwelle für Mehrheitsbeschlüsse einen Gewinn an Entscheidungseffizienz, rechtlicher Sicherheit und demokratischer Verantwortlichkeit; auch statistische Wahrscheinlichkeitsrechnungen prognostizieren eine deutliche Steigerung der Beschlusseffizienz des Rates nach den Regelungen von Lissabon.<sup>53</sup> Dagegen lässt eine hier bevorzugte Auflistung möglicher Koalitionen für gestaltende Mehrheiten beziehungsweise für Sperrminoritäten keine wesentliche Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Rats erkennen (siehe Übersicht 5). Lediglich geringfügige Veränderungen gegenüber dem gegenwärtig gültigen Regelwerk sind ersichtlich, so etwa der Verlust der Sperrminorität für die 2004/2007 beigetretenen Mitgliedstaaten und für die Ostseeanrainer. Auch weiterhin stellen die 23 kleinsten Mitgliedstaaten keine gestaltende Mehrheit, die größten 14 verlieren zudem aufgrund des neuen Staatenquorums ihre Gestaltungsmehrheit, obwohl sie 90 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentieren. Im Gegensatz zu anderen Darstellungen<sup>54</sup> geben die neuen Regelungen demnach weder dem Bevölkerungsquorum noch dem Staatskriterium ein Übergewicht. Angesichts dieser Ergebnisse ist auch die häufig vorgenommene Analyse der Veränderungen in der jeweiligen relativen Entscheidungsmacht einzelner Staaten weniger bedeutsam.<sup>55</sup>

---

49 Vgl. u.a. Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: *The Council of Ministers*, New York 2006; CEPS/EGMONT/EPC: *The Treaty of Lisbon*, 2007, S. 66.

50 Vgl. James G. March/Johan P. Olsen: *The logic of appropriateness*, ARENA Working Papers 04/09, Oslo 2004.

51 Vgl. Sara Hagemann/Julia De Clerck-Sachsse: *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*, Brüssel 2007, S. 13.

52 Vgl. Hayes-Renshaw/Wallace: *The Council of Ministers*, 2006, S. 259.

53 Vgl. CEPS/EGMONT/EPC: *The Treaty of Lisbon*, 2007, S. 66; Richard Baldwin/Mika Widgrén: *Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details*, CEPS Policy Brief Nr. 53/2004.

54 Vgl. CEPS/EGMONT/EPC: *The Treaty of Lisbon*, 2007, S. 66.

55 Vgl. zu einer näheren Analyse CEPS/EGMONT/EPC: *The Treaty of Lisbon*, 2007, S. 67-72.

**Übersicht 5: Koalitionen für qualifizierte Mehrheiten und Sperrminoritäten (EU 27)**

	Anzahl der Staaten	Bevölkerungsquote EU-27	Gewogene Stimmen	Gestaltende Mehrheit		Sperr-Minorität	
				Nizza	Lissabon	Nizza	Lissabon
EU-6	6	46,77%	116	Nein	Nein	Ja	Ja
EU-9	9	61,06%	159	Nein	Nein	Ja	Ja
EU-12	12	74,5%	210	Nein	Nein	Ja	Ja
EU-15	15	79,1%	237	<b>Nein</b>	<b>Ja</b>	Ja	Ja
NATO-Staaten	21	94,3%	304	Ja	Ja	Ja	Ja
3 größte MS	3	41,57%	87	Nein	Nein	<b>Ja/Nein<sup>1)</sup></b>	<b>Nein</b>
14 größte MS	14	90,49%	267	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>	Ja	Ja
23 kleinste MS	23	46,51%	229	Nein	Nein	Ja	Ja
EURO-Gruppe	15	64,6%	202	Nein	Nein	Ja	Ja
Mittelmeerraum	7	38,01%	116	Nein	Nein	Ja	Ja
Ostseeanrainer	8	30,02%	95	Nein	Nein	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
Beitrittsländer 2004/07	12	20,9%	108	Nein	Nein	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
Alte Nettozahler <sup>2)</sup>	11	64,8%	179	Nein	Nein	Ja	Ja
<sup>1)</sup> abhängig von einem Antrag auf Überprüfung des Anteils der Gesamtbevölkerung. <sup>2)</sup> Stand 2005/EU-25, Quelle: Eurostat 2006.							
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Berechnungen von Niklas Helwig 2007. Bevölkerungszahlen: Eurostat-Schätzung für 01.01.08.							

*Mehr abgeleitete Demokratie? Der Ausbau der Rechte nationaler Parlamente*

Die möglichen Spannungen im Hinblick auf die Legitimitätsdimension schlagen sich erneut und nachhaltiger als in bisherigen Vertragswerken in der Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente nieder (Artikel 12 EUV – siehe Übersicht 6).

## Übersicht 6: Ausbau der Rolle nationaler Parlamente

- Umfassende Unterrichtung (Artikel 12 EUV)
- Beteiligung an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 12 EUV)
- Beteiligung an der Kontrolle der Tätigkeiten von Europol (Artikel 88 AEUV)
- Einspruchsrecht eines einzelnen Parlaments im Rahmen der „allgemeinen Passerelle“ (Artikel 48 Absatz 7 EUV)
- Einspruchsrecht eines einzelnen Parlaments im Bereich des Familienrechts im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (Artikel 81 Absatz 3 AEUV)
- Einspruchsrecht eines Quorums von nationalen Parlamenten bei Gesetzgebungsakten im Rahmen des Subsidiaritätsprotokolls (Artikel 12 EUV)

Eigene Darstellung.

Neben einem umfassenderen Anspruch auf Unterrichtung wird ihnen ein Satz an Einspruchsrechten zuteil.<sup>56</sup> Nach entsprechenden Protokollen haben nationale Parlamente im Rahmen eines ‚Frühwarnsystems‘ acht Wochen nach Vorlage eines Entwurfs für einen Gesetzgebungsakt Zeit, eine begründete Stellungnahme hinsichtlich der Übereinstimmung des Entwurfs mit dem Grundsatz der Subsidiarität abzugeben. Übersteigt die Anzahl der negativen Stellungnahmen ein bestimmtes Quorum, muss der Entwurf „überprüft“ werden. Dieses Quorum beträgt im Falle von Vorlagen beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Mehrheit, im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ein Viertel, und in allen übrigen Fällen ein Drittel aller Parlamente.<sup>57</sup> Das Erreichen derartiger Schwellenwerte hat jedoch nur aufschiebende Wirkung. Die für die Vorlage des Entwurfs zuständige Institution – im Regelfall die Kommission – kann nach Prüfung der Einwände beschließen, „an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen“. Hält die Kommission bei einem Gesetzgebungsakt im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens an ihrem gerügten Entwurf fest, können der Rat mit einer Mehrheit von 55 Prozent seiner Mitglieder oder das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen den Entwurf verwerfen. Die für diese Ablehnung notwendigen Quoren ähneln beziehungsweise überschreiten jedoch ohnehin die Anforderungen an Sperminoritäten im Rechtsetzungsprozess, sodass bei diesem Regelwerk innerhalb der EU-Architektur keine qualitativ neuen Verfahrensformen eingeführt werden.

Von nachhaltiger Relevanz könnte sich jedoch die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Befolgung des „Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ erweisen.<sup>58</sup> Nach dessen Artikel 8 kann eine Klage wegen eines vermeintlichen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip dem Gerichtshof „von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden“. Der Gerichtshof könnte so zum ‚Partner‘ nationaler Parlamente gegen die qualifizierte Mehrheit nationaler Regierungen und der Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden.

56 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Union und Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

57 Das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ sieht vor, jedem Parlament zwei Stimmen zuzuteilen. Diese werden in Zweikammersystemen auf beide Kammern verteilt. Die Quoren beziehen sich auf die Zahl der Stimmen – unterschiedliche Kammern können so unterschiedliche Meinungen kundgeben.

58 Vgl. CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon, 2007, S. 85-86.

### **Eine tragfähige und abschließende Lösung?**

Die Übersicht über die Kompetenz-, die institutionelle und die Verfahrensordnung nach dem Vertrag von Lissabon hat die zentralen Dilemmata der Mitgliedstaaten in ihrem Versuch verdeutlicht, für die gegenwärtigen Gestaltungsprobleme einen adäquaten Problemlösungsraum sowie eine möglichst effiziente Verfahrensordnung unter Wahrung nationalstaatlicher Domänen und legitimatorischer Grundanforderungen zu finden. Das Resultat ist erneut – wie nicht anders zu erwarten – gezeichnet von einer Kompromiss und Konsens er-möglichenden Komplexität.

An diesen Befund knüpft sich die Frage, ob die gefundene Lösung angesichts dieser mangelnden Struktur von Dauer sein kann.<sup>59</sup> Begegnet der Vertrag von Lissabon abschließend dem dreifachen Dilemma?

Eine Reihe von Veränderungen des Regelwerks lassen bei einzelnen Institutionen und Verfahren ein Mehr an Handlungsfähigkeit sowie demokratischer Mitwirkung und Kontrolle erwarten. Ob und wie diese Auswirkungen der Neuregelung einander verstärken oder vielleicht sogar beeinträchtigen, wird sich erst im Laufe einer Erprobungsphase herausstellen. Die Akteure werden vertraglich angelegte Spannungsfelder ausloten und gegebenenfalls zu einem neuen institutionellen Gleichgewicht führen, das dann in der Balance der geplanten Steigerung der Handlungsfähigkeit und der beabsichtigten Verbesserung der demokratischen Teilhabe eine neue Stufe im konstatierten Fusionsprozess erlangt.

Es ist hingegen nicht auszuschließen, dass sich die Neuerungen des Lissabonner Vertrags in der Erprobungsphase als nicht tragfähig erweisen und das Dokument – wie die Vertragsrevisionen der letzten zwei Jahrzehnte – schon bald wieder revisionsbedürftig sein könnte. Die Hoffnung der Beteiligten besteht in erster Linie darin, die gegenwärtige Diskussion von institutionellen Fragen, die die Agenda der Vertragsreform im letzten Jahrzehnt dominiert haben, hin zu inhaltlichen Fragen der Politikgestaltung zu lenken. Im Vordergrund steht der Wunsch nach einem „Europa der Projekte“.<sup>60</sup>

Folgt man einem derartigen, der Monnet-Methode zuzuordnenden Schritt, dann ist zu erwarten, dass sich in der Nutzung der angepassten und neu geschaffenen Instrumente der Union langsam ein erneuter Druck zu institutionellen Reformen aufbaut.<sup>61</sup> Die Suche nach einer Finalität der Integrationskonstruktion durch einen Prozess der ‚Vertiefung‘ ist so in eine neue Phase eingetreten, die aber trotz des ‚Schwurs auf Beständigkeit‘ noch keinen Abschluss der Selbstverständigung über das politische System namens Europäische Union bilden dürfte. Auch wenn das ‚Verfassungskonzept‘ vom Europäischen Rat ‚aufgegeben‘ wurde,<sup>62</sup> so können die Staats- und Regierungschefs damit eine weitergehende Debatte über die Finalität der Integrationskonstruktion auf Dauer nicht unterbinden. ‚Die Funktion des Verfassungstopos‘ erweist sich als ‚zeitlos auch im europäischen Kontext‘.<sup>63</sup> Die Verfassungsdiskussion<sup>64</sup> der jüngsten Vergangenheit mag so zunächst als ‚Eintagsfliege‘ erscheinen, die ihr zugrundeliegenden Probleme und Fragen werden allerdings vom Lissabonner Vertrag nicht in abschließender Form beantwortet.

59 Vgl. CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon, 2007, S. 145.

60 Vgl. u.a. José Manuel Barroso: Rede vor dem Europäischen Parlament zur Tagung des Europäischen Rates am 15./16. Juni 2006, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/speech\\_20060614\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/speech_20060614_de.pdf) (letzter Zugriff: 21.12.2007).

61 Wolfgang Wessels/Anne Faber: Vom Verfassungskonvent zurück zur ‚Methode Monnet‘? Die Entstehung der ‚Road map‘ zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft, in: *integration* 04/2007, S. 370-381.

62 Europäischer Rat (Brüssel): Mandat für die Regierungskonferenz 2007, Ziffer 1.

63 Müller-Graff: Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos, 2007, S. 236.

64 Vgl. Thomas Diez/Antje Wiener: Introducing the Mosaic of Integration Theory, in: Thomas Diez/Antje Wiener (Hrsg.): Theories of European Integration: Past, Present and Future, Oxford 2004, S. 1-21, hier S. 10.

# Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union

*Daniela Kietz und Andreas Maurer\**

Im ersten Halbjahr 2007 übernahm Deutschland den EU-Ratsvorsitz in einer kritischen Phase der europäischen Integrationsgeschichte. Nach den gescheiterten Referenden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa,<sup>1</sup> nach der langen und ergebnislosen Phase der Reflexion der europäischen Eliten über die zukünftige Gestaltung der Europäischen Union und vor dem Hintergrund der öffentlichen Kritik am ‚Elitenprojekt Europa‘, musste der deutsche Vorsitz davon ausgehen, dass die Vorbehalte gegen die mit dem Verfassungsvertrag geplanten Integrationsschritte, gegen die europäischen Organe und gegen ihre Politiken erheblich zugenommen hatten. Gleichzeitig aber waren aus Sicht vieler Mitgliedstaaten die Erwartungen an die Präsidentschaft hoch, insbesondere durch die Wiederbelebung der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union unter Beweis zu stellen.

Dem deutschen EU-Ratsvorsitz wurde in den europäischen Hauptstädten und Medien sowie seitens der Brüssler Institutionen eine weitgehend erfolgreiche Amtszeit bilanziert.<sup>2</sup> Trotz der widrigen Umstände und vielschichtigen Erwartungshaltungen konnten in Grundsatzfragen der Integration (Vertragsreform), in strategisch und längerfristig angelegten Projekten (Energie- und Klimapolitik) sowie in einer Vielzahl laufender Legislativprojekte Konsens zwischen den EU-Mitgliedstaaten hergestellt und Kompromisse mit den anderen EU-Organen ausgehandelt werden. Gerade aufgrund dieser multifunktionalen Bandbreite der der Präsidentschaft abverlangten Aufgaben bietet sich das deutsche Beispiel an, über eine allgemeine Vorsitzbilanz hinaus, die Frage nach den wesentlichen, dossierübergreifenden Erfolgsfaktoren für EU-Ratspräsidentschaften zu analysieren und hieraus erste, vorsichtige Schlüsse für die im Lissabonner Vertrag vorgesehenen Reformen des Ratssystems zu ziehen.

Der folgende Beitrag umreißt zunächst die Funktionen und Aufgaben der EU-Ratspräsidentschaften sowie die Handlungsbeschränkungen unter denen diese agieren. Im Anschluss werden diejenigen Variablen herausgearbeitet, die den Weg für die zentrale Leistung des deutschen Vorsitzes ebneten, nämlich die erfolgreiche Vermittlung zahlreicher Verhandlungskompromisse. Der Beitrag schließt mit einem Blick auf den im Lissabonner Vertrag vorgesehenen Präsidenten des Europäischen Rates und die sich daraus ergebenden Fragen für die Organisation zukünftiger Ratspräsidentschaften.

---

\* Dipl.-Pol. Daniela Kietz, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.  
Dr. Andreas Maurer, Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Im Folgenden Verfassungsvertrag.

2 Vgl. Daniela Kietz/Volker Perthes (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, SWP-Studie, Nr. S 24/2007, Berlin. Centrum für angewandte Politikforschung (CAP): Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung, CAP Analyse 6/2007, München. Sebastian Kurpas/Henning Riecke: Is Europe Back on Track? Impetus from the German EU Presidency, CEPS Working Document 273/Juli 2007.

## **Funktionen und Aufgaben des EU-Ratsvorsitzes<sup>3</sup>**

### *Der Ratsvorsitz als Manager der Ratsgeschäfte*

Die grundlegende Funktion des Ratsvorsitzes besteht in der effizienten Organisation der Ratsgeschäfte. Dazu gehört vor allem die zeitliche und inhaltliche Planung und Koordination der bis zu 4000 Sitzungen des Rates auf allen Ebenen (Arbeitsgruppen, interinstitutionelle Arbeitsgremien, Ausschuss der Ständigen Vertreter, Ministerräte etc.) während der sechsmonatigen Amtszeit. Die Arbeit der Ratsgremien muss zudem vom Ratsvorsitz, als Vertreter des Rates, in interinstitutionellen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament koordiniert werden, insbesondere bei Rechtsakten, die im Mitentscheidungs-, Zustimmungs- und Haushaltsverfahren verhandelt werden. Mehr als bei den anderen Funktionen des Ratsvorsitzes, hängt die erfolgreiche Ausfüllung dieser Rolle von einer engen Kooperation des Vorsitzes mit dem Ratssekretariat ab, das vielfältige und lange eingeübte Koordinierungsressourcen vorhält und diese aufgrund der ständigen Präsenz in Brüssel und eingespielter Kooperationen mit vergleichbaren Einrichtungen im Europäischen Parlament zügig abrufen und in die ‚Groupe de Coordination Interinstitutionnel‘ – GCI einspeisen kann.<sup>4</sup>

### *Der Ratsvorsitz als neutraler Makler von Kompromissen*

In seiner Funktion als Vermittler obliegt es dem Ratsvorsitz, Konsens herzustellen zwischen den Positionen der EU-Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen im Rat und als Vertreter beziehungsweise Verhandlungsführer seitens des Rates bei den interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat und Parlament sowie zwischen dem Rat und Drittstaaten im Bereich des auswärtigen Handelns. Neben den Vermittlungsbemühungen während der Sitzungen der entsprechenden Ratsgremien bedient sich die Präsidentschaft zur Konsensbildung auch bilateraler ‚Beichtstuhlgespräche‘, um die Positionen der am Verhandlungsprozess beteiligten Akteure (Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament, Drittstaaten) zu sondieren (wie der deutsche Vorsitz in der Vorbereitung der ‚Berliner Erklärung‘ oder den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag). Ein weiteres Instrument ist die Beauftragung von Expertengruppen oder die Bildung von Gremien (‚Freunde der Präsidentschaft‘), die sich aus Vertretern gleich gesinnter Mitgliedstaaten zusammensetzen und parallel zu den Verhandlungen in den Ratsgremien Kompromissvorschläge erarbeiten und damit die Verhandlungen beschleunigen beziehungsweise zur Deeskalation von Konflikten beitragen. Auch bei der Ausübung dieser Funktion, also der Beförderung und Herstellung von Verhandlungskompromissen, kann sich der Ratsvorsitz in zunehmendem Maße inhaltlich, taktisch und strategisch auf die Beamten des Ratssekretariats stützen.

### *Strategische Steuerung durch den Ratsvorsitz*

Der Kern jener Aufgaben von EU-Ratspräsidentschaften, die in der angloamerikanischen Literatur unter dem Begriff ‚Political Leadership‘ und von uns unter dem der ‚Strategischen Steuerung‘ zusammengefasst werden, besteht darin, tagesaktuelle Diskussionen unter den Mitgliedstaaten in einen größeren perspektivischen Zusammenhang mit den längerfristigen

3 Vgl. grundlegend Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: Taking Turns at the Wheel: The Presidency, in: Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarb. Aufl., Basingstoke 2006, S. 133-161; Ole Elgström: European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective, London 2003; Jonas Tallberg: Leadership and Negotiation in the European Union, Cambridge 2006.

4 Vgl zum Ratssekretariat maßgeblich Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: Bureaucrats Organise and Advise: The Council Secretariat, in: Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarb. Aufl., Basingstoke 2006, S. 101-132.

Herausforderungen für die Europäische Union zu stellen. Der Vorsitz muss die mitgliedstaatlichen Delegationen dazu mitunter anhalten, ihre kurzfristigen nationalen beziehungsweise wahltaktischen (Regierungs-)Interessen zugunsten langfristiger, unter allen EU-Mitgliedern abgestimmter europäischer Ziele hintanzustellen, wie dies der deutsche Vorsitz in der Klimapolitik versuchte.

#### *Der Ratsvorsitz als Akzentsetzer und Impulsgeber*

Die politische Agenda der Europäischen Union ist durch diverse, mehrjährige Planungsinstrumente auf lange Sicht vordefiniert. Es ist daher zentrale Aufgabe der Ratsvorsitze, fortlaufend für die Umsetzung und Anpassung dieser Agenden an den Stand ihrer Abarbeitung zu sorgen. Der verbleibende Raum zur Setzung eigener inhaltlicher Akzente, ist also deutlich geringer als gemeinhin angenommen. Dennoch gibt es Fälle, in denen es Ratspräsidentschaften gelingt, neue Projekte und Initiativen zur Lösung virulenter Probleme ‚im Rahmen laufender Programme‘ zu lancieren (wie die Integration des Prümmer Vertrages zur grenzüberschreitenden Kooperation in der Kriminalitätsbekämpfung in den EU-Rechtsrahmen unter deutschem Vorsitz) oder neue Ziele ‚außerhalb des Rahmens laufender Programme‘ zu formulieren (wie die Initiative der Bundeskanzlerin für einen transatlantischen Wirtschaftsraum). In der Regel versuchen alle Ratspräsidentschaften, durch derartige Initiativen der europäischen Politikagenda ihren eigenen Stempel aufzudrücken und im europäischen Einigungsprozess somit bleibende Spuren zu hinterlassen.

#### *Das Gesicht der EU: der Ratsvorsitz als externer Vertreter der EU in der Außenpolitik*

Auch die externe Vertretung der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) obliegt dem Ratsvorsitz, zusammen mit dem Hohen Vertreter für die GASP und dem Kommissar für die Außenbeziehungen vertritt die Präsidentschaft die Union gegenüber Drittstaaten in allen diplomatischen Angelegenheiten (wie der deutsche Vorsitz im Rahmen des Nahostquartetts). Zudem fungiert sie – jenseits der Handels- und Entwicklungspolitik, in der die Kommission die Europäische Union vertritt – als Sprachrohr der Europäischen Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. In Verhandlungen über internationale Abkommen im Bereich der GASP und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wird der Vorsitz vom Rat mit der Verhandlungsführung mandatiert (wie der deutsche Vorsitz in den Verhandlungen über das Fluggastdaten-Abkommen mit den USA).

#### *Vertretung der EU nach ‚innen‘: Mediatisierung und Inszenierung des Politikprozesses*

Zu den Aufgaben eines Ratsvorsitzes gehört es auch, die Handlungsfähigkeit der Union gegenüber den europäischen Bürgern, den Medien und den politischen Akteuren, vor allem im Heimatland zu demonstrieren. Analog zu entsprechenden Prozessen in der nationalen Politikarena wird hierzu die politische Agenda der Europäischen Union in der Regel auf wenige, eng umrissene Prioritäten und Konfliktlinien zugespitzt (wie Klima- und Energiefragen auf dem Frühjahrsgipfel während der deutschen Amtszeit), werden Verhandlungen und Verhandlungsergebnisse, insbesondere die Treffen des Europäischen Rates, medial und unter Nutzung einer ausgefeilten Dramaturgie und Symbolik inszeniert. Teil dieser gezielten Effekte sind die Vorausplanung inhaltlicher Spannungsbögen, die Wahl der Sitzungsorte für Sondergipfel und informelle Ministerratssitzungen, der Entwurf des Präsidentschaftslogos und die Formulierung eines griffigen Mottos. Gemeinsame, europaweite Herausforderungen und Probleme (illegale Einwanderung, Klimawandel, externe Krisensituationen) werden

dramatisiert und die entsprechenden Lösungsansätze zeitlich so in Szene gesetzt, dass Beobachter den Eindruck bekommen, als identifizierten und lösten die Staats- und Regierungschefs ein akutes Problem ‚auf‘ dem Europäischen Rat.

### **Handlungsbeschränkungen von Ratspräsidentschaften**

Bei der Erfüllung seiner verschiedenen Funktionen unterliegt der Ratsvorsitz einer Reihe von generellen strukturellen, materiellen und prozeduralen Beschränkungen, die seinen Handlungsspielraum eng begrenzen.

*Erstens* ist jede Ratspräsidentschaft zur Umsetzung der laufenden politischen Agenda der Europäischen Union verpflichtet. Die in Arbeits- und Rechtsetzungsprogrammen der EU-Organe festgeschriebenen Vorgaben schränken den Freiraum des Vorsitzes beträchtlich ein. Außerdem nehmen nicht vorhersehbare externe Ereignisse (Konflikte, Kriege, Terroranschläge, Naturkatastrophen und so weiter) einen großen Teil der Kapazität des Vorsitzes auf Kosten der ursprünglichen Planung in Anspruch.

*Zweitens* sind Ratspräsidentschaften auf einen Zeitraum von sechs Monaten befristet. Diese Spanne reicht meist nur aus, um entweder neue Projekte anzustoßen, laufende Verhandlungen voranzutreiben oder aber Projekte abzuschließen, die vorangegangene Präsidentschaften und andere EU-Akteure bereits maßgeblich befördert haben.

*Drittens* sind Ratspräsidentschaften nur ein Akteur unter vielen im europäischen Politikgestaltungsprozess. Sie agieren neben und mit der Kommission, dem Europäischen Parlament und anderen nationalen Delegationen im Rat, die gegebenenfalls eigene ‚vitale‘ und ‚institutionelle‘, teils schwer zu vereinbarende Interessen in einzelnen Dossiers geltend machen.

Und *viertens* unterliegen Ratspräsidentschaften innenpolitischen Beschränkungen. Sie müssen in der Planung und in der Durchführung ihres Vorsitzes laufend Ideen, Kritik und Begehrlichkeiten des Parlaments, der Fraktionen und Parteien, der subnationalen Gebietskörperschaften, aber auch der breiteren Öffentlichkeit berücksichtigen. Zudem sind interministerielle Koordinierungsprozesse für die Behandlung ressortübergreifender Dossiers auf die Funktionen des EU-Vorsitzes auszurichten, wobei das Konfliktpotenzial zwischen den Ministerien frühzeitig aufgefangen werden muss.

In diesen Handlungsbeschränkungen des Ratsvorsitzes liegt das Kernproblem bei der Bewertung seiner Arbeit: Welche Erfolge und Misserfolge lassen sich dem Wirken der Präsidentschaft zuschreiben? Ergebnisse, die als Errungenschaften oder Fehlschläge eines EU-Vorsitzes gefeiert beziehungsweise kritisiert werden, haben vielerlei Ursachen: Zum einen können die Erfolgs- beziehungsweise Misserfolgskriterien durchaus ‚hausgemacht‘, das heißt durch das Verhalten der Regierung, die den EU-Vorsitz ausübt, selbst verursacht sein (zum Beispiel organisatorische, interministerielle Koordinierungs- und diplomatische Fähigkeiten). Zum anderen können aber externe Handlungsbeschränkungen außerhalb der Reichweite der Präsidentschaft dazu führen, dass Verhandlungen scheitern oder abgeschlossen werden (Vorarbeiten der letzten Präsidentschaft, Abschluss der Dossiers im Europäischen Parlament, auf die Europäische Union einwirkende Verhandlungen zwischen ‚mächtigen‘ Drittstaaten und so weiter). Ein eindimensionaler Abgleich von Präsidentschaftsprogrammen und deren Ergebnissen oder das bloße Aufzählen von Projekten, die unter einer Ratspräsidentschaft vollendet wurden, sagen somit wenig über die Leistungsfähigkeit eines Vorsitzes aus.

Um diese Probleme bei der Bewertung von Ratspräsidentschaften zu bewältigen, greifen wir auf eine Methode zurück, die sich an der Frage orientiert, wie effizient der Vorsitz seine

verschiedenen Funktionen erfüllt hat.<sup>5</sup> Ausgehend von einem bereits erprobten, situativen Ansatz nehmen wir an, dass variierende Umfeldbedingungen von Verhandlungen unterschiedliche Anforderungen an den Ratsvorsitz in seinen Funktionen stellen. Werden die Anforderungen effizient erfüllt, wirkt sich dies positiv auf die Chancen für einen Verhandlungskompromiss aus. Entsprechend dieses Ansatzes nehmen effizient handelnde Präsidenschaften diejenigen Aufgaben wahr, die die gegebene Verhandlungssituation für ein erfolgreiches Abschließen oder Voranbringen der Dossiers von ihnen erfordert.<sup>6</sup> Dies impliziert natürlich auch, dass eine Präsidentschaft die an sie gestellten Anforderungen und Funktionen sehr gut erfüllt haben kann und angesichts der diversen Handlungsbeschränkungen dennoch nicht das gewünschte Verhandlungsergebnis erreicht. Dennoch gilt: je besser ein Vorsitz seine Funktionen erfüllt hat, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit eines Verhandlungsfortschritts.

Die zentrale Frage lautete damit: Inwieweit gelang es dem deutschen Vorsitz, seine Funktionen durch Wahrnehmung derjenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihm unterschiedliche Verhandlungssituationen für ein erfolgreiches Voranbringen der Dossiers abforderten?

### Stärken und Schwächen des deutschen Vorsitzes

Die Bilanz des deutschen Vorsitzes in der Erfüllung seiner Funktionen fällt in der Mehrheit der Dossiers durchweg positiv aus.<sup>7</sup> Einzig mit Blick auf die langfristige, strategische Steuerung umstrittener Verhandlungsgegenstände ist die Bilanz eher gemischt. So entstand etwa im Kontext der Migrationspolitik der Eindruck, dass der Vorsitz die Behandlung verschiedener Aspekte legaler Wirtschaftsmigration – ein in Deutschland innenpolitisch sehr sensibles Thema – bewusst hinauszögerte oder aber dass Berlin wenig zur Schärfung und Klärung recht schwammiger ‚Konzeptdebatten‘ beitrug, da die Bundesregierung nicht in der Lage war, die eigene Position für alle sichtbar zurückzunehmen.

Der Präsidentschaft wird hingegen in den meisten Politikbereichen eine solide Managementleistung belegt. Die Arbeitsgremien wurden fokussiert und straff geleitet, auch wenn das Tempo kleinere Delegationen streckenweise überforderte (wie in der Migrations- oder Justizpolitik). Angesichts der über 50 Jahre entwickelten Expertise aller Fachressorts der Bundesregierung und der Landesregierungen, den Erfahrungen bei der Organisation vorangegangener Präsidentschaften und der umfassenden administrativen Ressourcen des größten EU-Staates durfte dies auch erwartet werden.

Die positive Leistungsbilanz des deutschen Vorsitzes tritt jedoch vor allem in der Vermittlung von Kompromissen und in der außergewöhnlich hohen Zahl an neuen, während seiner Amtszeit lancierten Projekten hervor. Der deutsche Vorsitz handelte als entschlossener, in manchen Fällen hart antreibender, aber doch weitgehend fairer Makler schwieriger Kompromisse. Diese Vermittlungsleistung stärkte die Stellung Deutschlands im Ministerrat und seinen (Mit-) Führungsanspruch<sup>8</sup> in der Europäischen Union auch über die Ratspräsidentschaft hinaus. Neben der Glaubwürdigkeit als Makler, waren die Minimierung innerdeutscher Differenzen während der Amtszeit, eine klare Prioritätensetzung, eine überaus hohe und ressourcenaufwändige Anzahl bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden, und vor allem das entschiedene, persönliche Engagement der Bundeskanzlerin und des Außenministers in hochsensiblen

5 Vgl. Adrian Schout/Sophie Vanhoonacker: Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2006, S. 1051-1077.

6 Vgl. für Details zur Vorgehensweise Kietz/Perthes: *Handlungsspielräume einer Ratspräsidentschaft*, 2007.

7 Vgl. hierzu die Einzelanalysen in: Kietz/Perthes: *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft*, 2007.

8 Vgl. zum Konzept der (Mit-)Führung: Eckhard Lübckemeier: *Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann*, SWP-Studie, Nr. S 30/2007, Berlin. Vgl. auch: Eckhard Lübckemeier: *Europa braucht Führung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Dezember 2007.

Bereichen wie der Energie- und Klimapolitik, der Nahostpolitik und der Revision des Verfassungsvertrages die Erfolgsvariablen. Diese sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

### *Wegbereiter der Vermittlungserfolge*

*Faires Makeln:* Die von allen Akteuren wahrgenommene Fairness und Unparteilichkeit des Vorsitzes als Verhandlungsleiter sind grundlegend für die Formulierung eines konsensfähigen Kompromisses. Die Gratwanderung zwischen vermittelndem Vorsitz und der Vertretung nationaler Interessen war mit Blick auf die politischen und administrativen Ressourcen Deutschlands ein empfindliches Thema. Bei vielen Akteuren und Beobachtern bestand die Befürchtung, dass Deutschland als ‚größter‘ Mitgliedstaat seine (Eigen-)Interessen stark akzentuieren würde. Denn Erfahrungswerte zeigen, dass häufig kleine Mitgliedstaaten bessere Vermittler sind als große Mitgliedstaaten, denen es aufgrund stärkerer Partikularinteressen und innenpolitischer Koordinierungsanforderungen schwerer fällt, die notwendige Neutralität aufzubringen. Das Beispiel der britischen Ratspräsidentschaft im Jahre 2005 ist den meisten Beobachtern noch in guter Erinnerung. Aufgrund starker nationaler Interessen und den daraus resultierenden Beschränkungen, war die britische Regierung in wichtigen Verhandlungen (zum Beispiel über die finanzielle Vorausschau 2007-2013) nur bedingt handlungsfähig.<sup>9</sup>

Eine gute Erfüllung der Vermittlungsfunktion setzt voraus, dass die vorsitzstellende Regierung Konflikte zwischen dem nationalen Interesse, das sie als Delegation im Rat zu vertreten hat, und dem Unparteilichkeitsgebot der Ratspräsidentschaft vorab ausräumt. Um das Vertrauen der Mitgliedstaaten in seine Neutralität nicht zu gefährden, muss der Vorsitz dort, wo er ein starkes nationales Interesse geltend macht, dieses für alle Delegationen im Rat offenlegen und Vorbehalten der Mitgliedstaaten bereits vor Beginn seiner Amtszeit durch vertrauensbildende Maßnahmen begegnen. In jedem Fall muss sich der Vorsitz bemühen, trotz ausgeprägter Eigeninteressen mehrheitsfähige Kompromissvorschläge im Rat und gegebenenfalls gegenüber dem Parlament vorlegen zu können.

Zur Überraschung vieler Beobachter gelang es dem deutschen Vorsitz, trotz eigener Interessen im Rat akzeptable Kompromissvorschläge einzubringen, die die Meinungen einer großen Mehrheit der Delegationen beziehungsweise eine Konsenslinie widerspiegeln. In einigen Fällen wich der Vorsitz potenziellen Neutralitätskonflikten, die sich aufgrund ausgeprägter nationaler Präferenzen anbahnten, mittels bewährter Instrumente geschickt aus. Diese Konflikte wurden beispielsweise durch den Umweg über die EU-Institutionen umschifft. So wirkte die Bundesregierung in der Migrationspolitik schon unter der finnischen Ratspräsidentschaft 2006 darauf hin, dass die Kommission durch den Europäischen Rat beauftragt wurde, einen Bericht zur Migration über die östlichen EU-Außengrenzen vorzulegen. Auch in der Europäischen Nachbarschaftspolitik ließ Berlin eigene Ideen zur Weiterentwicklung dieses Politikfeldes in Kommissionspapiere einfließen, die unter finnischem Vorsitz autorisiert wurden und somit nicht direkt Deutschland zugeschrieben werden konnten. Beide Beispiele zeigen, dass eine erfolgsorientierte Ratspräsidentschaft, die ihre nationalen Eigeninteressen mit der Rolle des Vermittlers in Einklang bringen will, lange vor ihrer offiziellen Amtszeit beginnt. Auch das Beispiel der Madrider Gruppe der ‚Freunde der Verfassung‘ zeigt, wie der Vorsitz seine eigene Position und Prioritäten über Gruppen gleich gesinnter Mitgliedstaaten vertreten lassen kann, ohne die Glaubwürdigkeit als fairer Makler zu gefährden.<sup>10</sup>

9 Vgl. Kai Oppermann: Die britische Ratspräsidentschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen, in: *integration* 1/2006, S. 23-37.

10 Neue Zürcher Zeitung: Die «EU-Verfassungs-Freunde» sammeln sich. Treffen der Befürworter des Entwurfs in Madrid, 27.01.2007.

Wenn dennoch offen verfolgte nationale Interessen auf Unmut im Rat stießen (siehe zum Beispiel die deutsche Position zur Aufhebung der Sanktionen gegenüber Usbekistan), reagierte die Bundesregierung zügig und zeigte sich kompromissbereit, um jedem Glaubwürdigkeitsverlust vorzubeugen, der die Vermittlungsfähigkeit auch in anderen Dossiers beschädigt hätte.

Für die erfolgreiche Wahrnehmung der Impulsgeberfunktion im Verhältnis zur Vermittlungsfunktion scheint grundlegend zu sein, dass eine Initiative von den anderen Akteuren als effektive Antwort auf ein bestehendes, vom Ratsvorsitz identifiziertes europäisches Problem angesehen wird. Auch hier muss das vorsitzführende Land die Mitgliedstaaten im Rat möglichst vor Beginn der Amtszeit, mitunter über den Umweg dritter Spieler davon überzeugen, dass das von ihm angestrebte Projekt im europäischen und nicht nur im Eigeninteresse des Vorsitzlandes liegt. Erst dann können die anderen Delegationen das nötige Vertrauen in die Neutralität der Präsidentschaft aufbauen. In der wissenschaftlichen Literatur wird zumeist argumentiert, dass angesichts der existierenden EU-Programmplanung der Spielraum für Ratspräsidentschaften gering ist, völlig neue Projekte anzustoßen. Entgegen dieser Annahme ebneten die deutschen Akteure hinter den Kulissen des Rates und in Kooperation mit der Kommission bereits 2006 aktiv den Weg für eigene Initiativen und konnten gleich mehrere davon auf der europäischen Agenda platzieren. Die Überführung großer Teile des Vertrages von Prüm in den EU-Rechtsrahmen – eine maßgeblich deutsche Initiative zur Verbesserung des polizeilichen Datenaustausches – konnte der Vorsitz beispielsweise durch viel Überzeugungsarbeit den Mitgliedstaaten bereits vor Beginn seiner Amtszeit als ‚europäisches‘ Projekt nahebringen.

*Minimale innerstaatliche Differenzen:* Konkurrierende Auffassungen auf innenpolitischer Ebene können die Handlungsfähigkeit der Ratspräsidentschaft auf europäischer Ebene beeinträchtigen und sie somit in der Erfüllung ihrer Funktionen behindern. Wenn Fachministerien gegenläufige Positionen zu einem Verhandlungsgegenstand vertreten, führt dies dazu, dass der EU-Vorsitz entsprechende Dossiers in den Ratsverhandlungen gar nicht oder nur mit großen Reibungsverlusten innerhalb der jeweiligen Regierung vorantreiben kann. Auch Differenzen zwischen den Partnern einer Regierungskoalition, zwischen verschiedenen innerstaatlichen Regierungsebenen oder zwischen Regierung und Parlament können sich negativ auf die Handlungsfähigkeit des Vorsitzes auswirken. In einigen Mitgliedstaaten wie Dänemark hat sich die Regel eingespielt, für den Zeitraum der Präsidentschaft eine politische Waffenruhe zwischen allen Parteien in Parlament und Regierung zu vereinbaren. Auch im Fall des EU-Ratsvorsitzes Sloweniens im ersten Halbjahr 2008 wurde eine solche Übereinkunft zwischen Regierung und Parlament fixiert. Damit wird gerade in Ländern, in denen das nationale Parlament ein großes Mitspracherecht in der Formulierung der Europapolitik hat und die Regierung an einer vergleichsweise kurzen Leine hält, der Tatsache Rechnung getragen, dass die Regierung in ihrem Amt als Ratsvorsitz über einen möglichst großen Handlungsspielraum zur Kompromissfindung verfügen muss.

Im Falle Deutschlands beeinträchtigten Differenzen auf nationaler Ebene die Vermittlungsleistung des Vorsitzes nur vereinzelt. Zumeist handelte es sich um interministerielle und parteipolitisch aufgeladene Konflikte der Regierungskoalition, die die Handlungsfähigkeit des Vorsitzes nur zeitweise beschränkten. Exemplarisch können hier die Auseinandersetzungen zwischen dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie (CSU) und dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (SPD) über die Begrenzung der Schadstoffemissionen für Kraftfahrzeuge angeführt werden. Dennoch drangen solche der Ressortautonomie geschuldeten Zuständigkeitskonflikte in den wenigsten Fällen an die für alle Akteure sicht- und in der Folge nutzbare Oberfläche. Offensichtlich waren die Berliner Ministerien intensiv bemüht, diese Konflikte zumindest für den Zeitraum der Ratspräsi-

dentschaft zugunsten der Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit Deutschlands als neutralem Vermittler auf europäischer Ebene aus dem Weg zu räumen.

*Klar definierte, gewichtete Prioritäten und konzentrierte Vermittlungsressourcen:* Ein weiterer Faktor war für die erreichten Vermittlungserfolge besonders wichtig: die strategische Konzentration der Vermittlungsressourcen auf klar definierte Prioritäten der Ratspräsidentschaft.

Eine frühzeitige Definition der Prioritäten und Ziele ist Voraussetzung für deren Hierarchisierung und die darauf aufbauende effiziente Konzentration der Management- und Vermittlungsressourcen sowie für die Ausarbeitung strategisch-taktischer Vorlagen zur Umsetzung der Ziele. In diese Phase gehört auch die Abstimmung mit den Vorgänger- und Folgepräsidentschaften, die dazu dient, die Kohärenz und Kontinuität der europäischen Politik zu gewährleisten. Entsprechende Planungsgespräche müssen auch mit der Kommission geführt werden, da diese die Jahresgesetzgebungsprogramme verantwortet und die Arbeiten des Rates sich daran orientieren müssen. Kohärenzsicherungsprozesse müssen darüber hinaus mit Blick auf die interinstitutionellen Zeitpläne zu laufenden Verhandlungen und die vom Europäischen Rat autorisierten Mehrjahresprogramme in einigen Politikfeldern rechtzeitig eingeleitet und innerhalb der Administration des vorsitzführenden Landes in und zwischen den Fachressorts abgestimmt werden. Vorbereitung und Planung des deutschen Vorsitzes begannen auf nationaler Ebene nach dem Regierungswechsel im Herbst 2005. Diskontinuitäten gegenüber den Arbeiten der finnischen Präsidentschaft ergaben sich durch intensive Abstimmung kaum.

Unter deutschem Vorsitz hatte die Wiederbelebung der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag oberste Priorität. Um deren Erfolg zu gewährleisten, ging der deutsche Vorsitz auch in anderen Verhandlungsfeldern sehr weitgehende Kompromisse gegenüber Ländern wie Polen (in den letztlich gescheiterten Verhandlungen mit Russland über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen) und Frankreich (in den WTO- Verhandlungen im Rahmen der DOHA-Runde) ein, deren Zustimmung im Konflikt über den Verfassungsvertrag beziehungsweise den dann sogenannten Reformvertrag von zentraler Bedeutung war. Diese Form der Gewichtung von Kompromissen war nur möglich, weil sich die verhandlungsführenden Ministerien der Bundesregierung frühzeitig strategisch wie taktisch abstimmten und während der Verhandlungen über das Bundeskanzleramt koordiniert wurden (beziehungsweise sich koordinieren ließen).

*Umfassende Konsultationen und Inklusivität:* Politikfeldübergreifend trug außerdem die umfassende Nutzung bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden auf allen Arbeitsebenen sowie bei Expertenseminaren maßgeblich zum Erfolg des deutschen Vorsitzes bei.

Seit den letzten Erweiterungsrunden klagen Delegationen im Rat immer wieder, dass die Entscheidungsfindung aufgrund der gewachsenen Anzahl der Vetospieler überaus schwierig geworden sei. Dies hat die Verhandlungsatmosphäre in den Ratsarbeitsgremien drastisch verändert. Die Zeiten, in denen sich eine kleine Gruppe Bekannter relativ offen und ausführlich austauschen konnte, gehören zumindest für die formalen EU-27-Kreise der Vergangenheit an. Die Auslagerung von Verhandlungen und Kompromissfindungsprozessen aus diesem engen formellen Rahmen ist daher nicht unbedingt Ausdruck der Geringschätzung des Ratssystems, sondern eine Reaktion auf die veränderte Verhandlungssituation im Rat. Insbesondere im Bereich der GASP sowie der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit wurde unter deutschem Vorsitz deutlich, dass angesichts der Anzahl von 27 Mitgliedstaaten die einstimmige Entscheidungsfindung im Rat die Leistungsfähigkeit des Vorsitzes stark eintrübt. Gerade im Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit stan-

den viele hochsensible Maßnahmen unter großem Termindruck zur Entscheidung an. Die deutschen Akteure vermittelten hier eine große Bandbreite von Kompromissen durch intensive Konsultationen nicht nur auf den unteren Arbeitsgruppenebenen des Rates, sondern auch direkt unter den Ministern und Staatssekretären. Positiv auf die Vermittlungstätigkeit wirkte sich in diesem Zusammenhang das relativ hohe Maß an Inklusivität, das heißt die Einbeziehung möglichst vieler – kleiner wie großer – Mitgliedstaaten im Vorfeld der Verhandlungen aus.

Der Erfolg der beobachteten Bilateralisierung der Verhandlungen beziehungsweise der Konsultation in kleinen, informellen Gruppen und der Verlagerung der Entscheidungsfindung auf die höchsten politischen Ebenen stellt im Umkehrschluss aber auch eine Bankrotterklärung für die derzeitigen formalen Entscheidungsmodalitäten innerhalb des Rates dar.

Gleichzeitig verweist dieser Erfolg auf die Grenzen des derzeit für den Ratsvorsitz geltenden Rotationssystems: Konsultationen in einem ähnlich großen Umfang, wie sie der deutsche Vorsitz in einer breiten Palette von Dossiers führte, um die schwerfälligen Entscheidungsprozesse zu beschleunigen, sind von Ratspräsidentschaften ‚kleinerer‘ Staaten mit weniger üppigen Ressourcen nur in viel begrenzterem Maße zu leisten. Dieselben Vorbehalte gelten für die Übertragbarkeit des organisations- und vermittlungsintensiven Vorgehens des Ratsvorsitzes in den Verhandlungen über die ‚Berliner Erklärung‘ und den Verfassungsvertrag. Den erst kürzlich beigetretenen Staaten mangelt es zudem an vergleichbaren Erfahrungen in der Verhandlungsführung und Kompromisserarbeitung. An diesen unterschiedlichen Voraussetzungen werden die Grenzen des für den Ratsvorsitz geltenden Rotationsystems bei gegebenen Entscheidungsregeln deutlich erkennbar.

*Expertise und Engagement der zentralen Akteure:* Das deutsche Beispiel zeigte nicht zuletzt, wie wichtig die über lange Zeit aufgebaute und ständig vorgehaltene Fachexpertise, gewachsene persönliche Beziehungen und vor allem das Engagement der zentralen Akteure des Vorsitzes für den Verhandlungsverlauf und -erfolg sind. Die deutschen Akteure konnten in den für die Vorbereitung, Planung und Durchführung der Präsidentschaft zentralen Gremien auf umfangreiche EU-Expertise und zu einem großen Teil auch auf die nunmehr fünfzigjährige Erfahrung mit der Organisation vergangener Präsidentschaften zurückgreifen. Hiervon profitierte der Vorsitz bei der Erfüllung seiner Management- und Steuerungsaufgaben, vor allem aber bei seiner Vermittlungstätigkeit.

Es muss zudem betont werden, dass die Kombination aus Expertise und persönlichem Einsatz – die sichtbare Entschlossenheit, einen Fortschritt in zentralen europäischen Verhandlungen erreichen zu wollen – nicht nur auf der Ebene der leitenden Ministerialbeamten, sondern auch auf der Ebene der Regierungschefs, der Minister und Staatssekretäre den Ausschlag für erfolgreiche Vermittlungen im Rat und gegenüber dem Europäischen Parlament geben können. Besonders augenfällig war dieser Erfolgsfaktor während der deutschen Amtszeit im Auftreten und im Engagement der Bundeskanzlerin und des Außenministers, aber auch im gesamten Politikfeld der Innen- und Justizpolitik zu beobachten. Entsprechend seiner starken Stellung auf der nationalen Ebene profilierten sich das Bundesinnenministerium und Minister Schäuble auch auf europäischer Ebene mit einem ambitionierten Programm und einer Reihe an Vermittlungserfolgen.

Die positiven Verhandlungsergebnisse in den Dossiers des Verfassungsvertrages, der Klima- und der Handelspolitik (transatlantischer Wirtschaftsraum) waren zu einem beträchtlichen Teil auf das direkte Engagement und die guten Beziehungen der Bundeskanzlerin zu verschiedenen Staats- und Regierungschefs zurückzuführen. Gerade in der Klimapolitik schien ihr politisches Gewicht und Geschick notwendig, um die Verknüpfung von G-8- und EU-Verhandlungen optimal auszunutzen. Das Vorgehen bei der Initiative zum transatlan-

tischen Wirtschaftsraum zeigte zudem, dass eine Regierungschefin durch strategisch geplantes und taktisch durchkalkuliertes, persönliches Engagement die EU-Partner für ein neues Projekt zu gewinnen vermag. In diesem Fall gilt dies umso mehr, als die vom Kanzleramt koordinierte Initiative anfänglich nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch im deutschen Bundeswirtschaftsministerium auf nicht unbeträchtlichen Widerstand stieß.

Der Vergleich mit vorangegangenen Präsidentschaften größerer EU-Mitgliedstaaten – man denke an die französische oder britische Präsidentschaft in den Jahren 2000 und 2005 – zeigt, dass der starke persönliche Einsatz der Regierungschefin bis hin zur zentralen Leitung und Koordinierung etlicher Fachdossiers aus dem Kanzleramt heraus nicht einfach als gegeben angenommen werden kann. Wendet man den Blick nach vorn, auf zukünftige Präsidentschaften, entstehen unter diesem Gesichtspunkt Bedenken etwa hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der tschechischen Ratspräsidentschaft. Es ist doch mehr als fraglich, wie viel Engagement die tschechische politische Elite, allen voran der Staatspräsident Klaus zeigen werden, um als EU-Ratsvorsitz eine überzeugende Agenda umzusetzen.

#### *Vermittlungserfolge zu Lasten von Transparenz?*

Zu den größten Vermittlungserfolgen des deutschen Vorsitzes zählen die ‚Berliner Erklärung‘ und das Mandat zur Aushandlung des Lissabonner Reformvertrages. Während die oben genannten Erfolgsvariablen zukünftigen Präsidentschaften als allgemein bewährte Praktiken dienen können, wirft insbesondere die Analyse dieser Dossiers jedoch auch die Frage auf, ob das vom deutschen Vorsitz gewählte Vorgehen diskretionärer Verhandlungen auf der Grundlage absichtlich herbeigeführter Asymmetrien im Informationsfluss für andere, vergleichbare Fälle Modell stehen kann. Denn diese Praxis geht zu Lasten der Transparenz der politischen Prozesse und Ergebnisse. Die hohe Vertraulichkeit der Verhandlungen hat sich zwar als geeignet erwiesen, in einer politisch hochsensiblen Situation Einvernehmen zwischen den 27 mitgliedstaatlichen Regierungen zu erzeugen.<sup>11</sup> Gleichzeitig bedeutet der Erfolg dieses Vorgehens aber eine Absage an das ursprünglich, auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 konsenterte Ziel, Grundfragen und -lagen der Integration nicht länger hinter verschlossenen Türen in kleinem Kreis zu beraten.<sup>12</sup> Die deutsche Ratspräsidentschaft machte jedoch zu keinem Zeitpunkt den Versuch, einen in die Bürgergesellschaften hineinreichenden Konsens zu erzeugen. Der Nachteil dieses Vorgehens liegt auf der Hand: Bei erneuten Referenden über den Lissabonner Vertrag (in Irland ist dies Pflicht) besteht die Gefahr, dass sich die Bevölkerung eines oder mehrerer Länder wieder als Vetspieler der Umsetzung dieses Vertragswerkes in den Weg stellt.

Die deutsche Präsidentschaft hatte mit der Einigung auf ein Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz ein Ergebnis erreicht, dass alle Staaten auf ein politisches Ziel verpflichtete: die rasche Ausarbeitung eines runderneuten Vertragswerks.<sup>13</sup> Diese Einigung stellt ein beachtliches Ergebnis dar. Das Risiko, dem sich Deutschland und seine Partner aufgrund des Verfahrens ausgesetzt haben, ist allerdings hoch. Denn ein Scheitern des Lissabonner Vertrages wäre nicht nur grundsätzlich, sondern auch im Hinblick auf die Rolle Deutschlands in der Europäischen Union fatal: Das Reformmandat würde in diesem Fall als

11 Vgl. dazu auch Timo Goosmann: Die ‚Berliner Erklärung‘ – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?, in: *integration* 3/2007, S. 251-263.

12 Siehe dazu auch Wolfgang Wessels und Anne Faber: Vom Verfassungskonvent zurück zur ‚Methode Monnet‘? Die Entstehung der ‚Road map‘ zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft, in: *integration* 4/2007, S. 370-381.

13 Vgl. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel (21./22. Juni 2007), Dok. Nr. 11177/07, Anlage I: Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz, S. 15-30.

,zu eng‘ verurteilt und der ‚Übermacht‘ Deutschlands zugerechnet. Damit würde das Scheitern des Lissabonner Vertrages mit der Rolle Berlins in der Europapolitik allgemein in Verbindung gebracht. Deutschlands Führungsanspruch in der Europäischen Union wäre damit schwer beschädigt.

Welche Lehren können aus dem praktizierten Verfahren und dem hierbei ermittelten Funktionsprofil der deutschen Ratspräsidentschaft beim Blick auf das Dossier des Verfassungsvertrages für künftige Vorsitze gezogen werden? Offensichtlich ist eine alle Seiten befriedigende Vermittlungsfunktion in institutionellen Krisen nur zum Preis extremer Transparenz (zum Beispiel in der Konventsmethode) oder starker Intransparenz zu haben. Wählt man die erste Variante – der Lissabonner Vertrag erlaubt dieses Verfahren explizit (Artikel 48 EUV) –, ist eine erfolgreiche Vermittlung verschiedener Interessenlagen leichter, wenn diese Funktion gemeinsam mit Akteuren gestaltet wird, die keinen mitgliedstaatlichen Weisungen unterliegen, sondern glaubhaft im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten agieren können. Greifen die Mitgliedstaaten dagegen auf die zuletzt praktizierte Variante der Geheimverhandlungen zurück, ist das Risiko groß, dass nicht nur einzelne Akteure, sondern auch die Ratspräsidentschaft die ‚Bodenhaftung‘ verlieren und an den Interessen und Bedürfnissen der Bürgergesellschaften vorbei handeln. Der Preis hierfür wird spätestens bei Wahlen zu zahlen sein, wenn sich Bürger immer weiter von etablierten Parteien abwenden und ihre Stimme Populisten und Extremisten geben.

### **Ausblick: Fragezeichen des Lissabonner Vertrages**

Die Analyse wäre unvollständig, wenn sie die Funktionsbilanz nicht mit den im Lissabonner Vertrag vorgesehenen Änderungen im Ratssystem in Bezug setzen würde. Denn aller Voraussicht nach ändern sich mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags Mitte 2009 die Grundregeln der Vorsitzführung im Ratssystem: Ein auf zweieinhalb Jahre gewählter Präsident sitzt dann dem Europäischen Rat vor und ein auf fünf Jahre von Rat und Parlament ernannter „Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ (HVU-ASP) übernimmt den ständigen Vorsitz des Rates Außenbeziehungen. Das Rotationsprinzip wird in Zukunft auf die übrigen Fachministerräte beschränkt, wobei eine Verstetigung der 2007 erstmals getesteten, achtzehnmonatigen, Teampräsidentschaften angestrebt ist.

An einer grundlegenden Reform des Systems aus Europäischem Rat und Ministerrat wird seit Ende der 1990er Jahre gearbeitet, um die organisatorischen Herausforderungen der 2004 und 2007 erfolgten Erweiterungen aufzufangen. Oberstes Ziel ist hierbei die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Ratssystems nach innen – im Hinblick auf seine Binnenstruktur der Fachratskoordination sowie auf die Zusammenarbeit des Rates mit dem Europäischen Parlament und der Kommission – und nach außen gewesen – im Hinblick auf die Verbesserung der Kohärenz, Identifizierbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>14</sup> Gemäß den von allen 27 EU-Staaten bereits 2001 in der Erklärung von Laeken aufgestellten Anforderungen einer handlungsfähigeren, demokratischeren und transparenteren Europäischen Union wird schließlich auch die Verbesserung der Impulsgebungs- und Steuerungsfähigkeiten des Europäischen Rates und die Stärkung der Funktionen des Vorsitzes im Rat und im Europäischen Rat zur Koordinierung, Steuerung und Führung des Rates angestrebt. Diese Reformen werden sich nachhaltig auf die Handlungsmöglichkeiten ‚nationaler‘ Ratsvorsitze auswirken.

14 Vgl. ausführlicher Andreas Maurer: Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Entscheidungs- und Koordinationssysteme im Ministerrat der EU, SWP-Studie, Nr. 6/2003, Berlin.

### *Die Vorsitzfunktion in der Außenpolitik*

Seit Jahren unterstreichen politische Akteure und Beobachter der Europapolitik die Notwendigkeit verstärkter Kontinuität und Kohärenz in der EU-Außenpolitik. Der im Verfassungsvertrag vorgesehene und vom Lissabonner Vertrag in seinen Funktionen bestätigte HVU-ASP (Artikel 18 EUV) soll hier Abhilfe schaffen. Durch seine Doppelhutfunktion in Rat und Kommission wird er den Vorsitz in der neuen Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten ausüben und ab 2009 gleichzeitig als Vizepräsident der Kommission fungieren.<sup>15</sup> Hiermit wird die Koordinierung und Durchführung der EU-Außenbeziehungen einschließlich der zivilen und militärischen Aspekte europäischer Missionen in Absprache mit den nationalen Außenministern im Rat erstmals auf ein Amt und eine Person konzentriert. Die Formulierung der gemeinsamen europäischen Außenpolitik fällt dem Hohen Vertreter ebenso zu wie eine internationale Repräsentationsfunktion. Mit der Koordinierungsfunktion in Rat und Kommission kommt ihm damit ein ungewöhnlich großer Aufgabenbereich und besondere Verantwortung in einem institutionellen Spannungsfeld zu. Er wird nicht nur vor die Herausforderung verschiedener Verfahren, Kompetenz- und Legitimationsquellen, sondern auch in ein strukturelles Spannungsverhältnis zu anderen Akteuren gestellt. Denn neben den nationalen Außenministern werden der Präsident der Kommission und der Präsident des Europäischen Rates im außenpolitischen Bereich agieren.

Die Schaffung des neuen Außenamtes der Europäischen Union stellt zudem die 2002 vereinbarte Reduzierung der Ratsformationen infrage. Denn sachlich nachvollziehbar ist die Wahrnehmung der Vorsitzrolle als ‚Ratsmitglied‘ bei gleichzeitiger Wahrnehmung der Rolle des Kommissionsamtes bisher nur im außen- und sicherheitspolitischen Teil des Außenrates. Eine entsprechende Personalunion für die gegenwärtig auch in dieser Ratsformation behandelten Tagesordnungspunkte zur Außenhandelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit würde dagegen die historisch gewachsene Eigenständigkeit und das Profil der Kommission sowie die Wahl der Kommissare in diesen Bereichen grundsätzlich infrage stellen. Organisatorisch könnte die Schaffung des neuen EU-Außenamts damit die Verknüpfung und langfristige Zusammenführung von mindestens fünf Generaldirektionen in der Kommission mit zwei Direktionen im Generalsekretariat des Rates, den Wegfall wichtiger Kommissionsportfolios und damit eben auch prominenter Ernennungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten bedeuten. Es wäre daher angebracht, die Einrichtung des neuen Außenamtes im Lichte der damit einhergehenden Struktur der Ratsformationen und -vorsitze auf allen Arbeitsebenen zu überprüfen. Sollte sich der HVU-ASP künftig vor allem auf das enge Themenfeld der GASP und Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik konzentrieren, dann müsste zwangsläufig darüber nachgedacht werden, die 2002 abgeschaffte Ratsformation ‚Entwicklungszusammenarbeit‘ wiederherzustellen sowie die Neugründung eines Außenhandelsrates zu erwägen, um die Funktionen der Kommission und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament aufrechtzuerhalten.

Auf jeden Fall kommt dem HVU-ASP in seiner Doppelhutfunktion nicht nur die Aufgabe zu, die Kohärenz und Konsistenz des auswärtigen Handelns der Union zu befördern, sondern auch für einen Ausgleich zwischen der zwischenstaatlichen Logik der GASP und der supranationalen Logik der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) zu sorgen und dabei zu gewährleisten, „dass die zwischenstaatliche Logik der GASP die GHP nicht negativ beeinflusst“.<sup>16</sup>

15 Innerhalb der Kommission wird der HVU-ASP mit den Zuständigkeiten der bisherigen Kommissarin für die Außenbeziehungen der Europäischen Union betraut sein.

*Potenzielle Macht des neuen Präsidenten: ein gestärkter Europäischer Rat*

Der Präsident des Europäischen Rates soll ab 2009 für eine Zeitspanne von jeweils zweieinhalb Jahren die Beratungen des Europäischen Rates leiten und diesem – relativ – neuen Organ der Europäischen Union vorsitzen. In dieser Funktion ist er auch für die Vorbereitung und Kontinuitätssicherung der Gipfeltreffen zuständig, wobei er mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission kooperieren und sich auf die Vorarbeiten des Rates ‚Allgemeine Angelegenheiten‘ stützen soll. Darüber hinaus ist der Präsident im Lissabonner Vertrag aufgerufen, „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ wahrzunehmen (Artikel 15 Absatz 6 EUV).

Diese Aufgabenbeschreibung ist wenig aussagekräftig. Der um diesen Vertragsartikel geworfene Schleier lichtet sich erst beim Blick auf die im Lissabonner Vertrag angeführten Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates. Denn erst diese geben das sachliche Aufgabenspektrum des Vorsitzenden des Europäischen Rates wieder. Nach Artikel 15 Absatz 1 EUV gibt der Europäische Rat nun „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest“. Diese Rollendefinition lehnt sich an die gültige Funktionszuschreibung aus dem Vertrag von Nizza an. Gleichwohl gehen die im Lissabonner Vertrag einzeln aufgeführten Aufgaben des Europäischen Rates weit über die in Artikel 15 Absatz 1 EUV definierte Rolle hinaus. Der Europäische Rat wird künftig über Beschlussfassungs-, Benennungs-, Wahl- und Abberufungsrechte verfügen:

*Beschlussfassungsrechte institutioneller Art* erhält der Europäische Rat im Hinblick auf die Zustimmung zum Vorschlag über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, zur Festlegung der Zusammensetzung der einzelnen Ratsformationen, zur Festlegung des Rotationsprinzips in den Ratsformationen, zur Verlängerung der Ausnahmestimmungen im Protokoll über die Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Rat, zur Überführung besonderer Rechtsetzungsverfahren in das normale Gesetzgebungsverfahren, zur Überführung der Einstimmigkeitspflicht im Rat in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit, zur Festlegung der paritätischen Rotation innerhalb der Kommission, und zur Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen zu den Verträgen und der Festlegung eines Mandats für neuerliche Regierungskonferenzen.

*Politikbereichsspezifische Beschlussfassungsrechte* überträgt der Vertrag dem Europäischen Rat zur Verabschiedung allgemeiner GASP-Beschlüsse, zur Überführung des Entscheidungsmodus des Rates in der GASP von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit, zur Feststellung, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, zur Festlegung von Leitlinien hinsichtlich der Abkommen der Union mit einem Mitgliedstaat, der aus der Union auszutreten beabsichtigt, zur Fristverlängerung im Hinblick auf die Anwendung der EU-Verträge in einem Mitgliedstaat, der aus der Union austritt, zur Verabschiedung von Schlussfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union, zur Verabschiedung von Schlussfolgerungen zur Beschäftigungslage, zur Festlegung der strategischen Leitlinien für die legislative und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zur Festle-

---

16 Vgl. Europäisches Parlament: Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses für Internationalen Handel für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen zu dem Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, EP-Dok. Nr. 2007/2286(INI), 4. Dezember 2007.

gung der strategischen Interessen und Ziele der Union, sowie zur Verabschiedung von Beschlüssen über andere Bereiche des außenpolitischen Handelns der Union, die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region, oder zu Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen, und zur Einschätzung der Bedrohungen, denen die Union ausgesetzt ist.

*Wahl-, Benennungs- und Abberufungsrechte* macht der Europäische Rat künftig geltend bei der Wahl seines Präsidenten und seiner vorzeitigen Entpflichtung, der Benennung des Präsidenten der Europäischen Kommission, der Ernennung (nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Kommissionspräsidenten) und Abberufung des HVU-ASP.

In ihren Wirkungen *nicht eindeutig definierte Beschluss- und Weisungsrechte* macht der Europäische Rat gegenüber dem Ministerrat zur Bestimmung der strategischen Interessen der Union und zur Festlegung der Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geltend. Darüber hinaus verfügt der Europäische Rat ab 2009 über ein Konsultationsrecht gegenüber jedem Mitgliedstaat, wenn dieser auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht.

### *Legitimität und reale Macht*

Diese Stärkung des Europäischen Rates im interinstitutionellen Gefüge der Union wurde seit Mitte der 1990er Jahre von den größeren EU-Mitgliedstaaten mit viel Einsatz und letztlich erfolgreich vorangetrieben. Sowohl deutsch-französische als auch spanisch-italienische und verschiedene britische Initiativen haben hierzu entscheidend beigetragen. Im Ergebnis wird über die Aufgabenzuweisungen des Europäischen Rates in den Bestimmungen des den EG-Vertrag künftig ersetzenden ‚Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union‘ (AEUV) ein Organ ins Leben gerufen, dessen Zuständigkeiten nicht nur wie bislang rein impulsgebender Natur sind. Die institutionelle Balance zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission wird dabei zu Lasten der Kommission und des Parlaments verändert.

Erst die genannten, neuen Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates geben das sachliche Aufgabenspektrum und Potenzial des künftigen Präsidenten des Europäischen Rates wieder. Fraglich ist hierbei aber gerade angesichts der Funktionsbilanz des deutschen EU-Vorsitzes zweierlei:

*Erstens* steht zur Debatte, ob der künftige Präsident oder die Präsidentin über ausreichende personelle, administrative, finanzielle und politische Ressourcen verfügen wird, um Führungs-, Leitungs-, Vorbereitungs-, Kontinuitätssicherungs-, Konsensförderungs- und Vertretungsaufgaben gerecht zu werden, wie sie gegenwärtig von den Staats- und Regierungschefs der jeweils vorsitzführenden Länder wahrgenommen werden.

So drängt sich die Frage auf, ob der neue Präsident eine ähnliche Impulsgeberkraft und Repräsentationsleistung entwickeln kann wie sie vereinzelt von den heutigen Staats- und Regierungschefs in ihrer Funktion als Ratspräsident/in ausgeübt wird. Das strategische Agieren der Ratspräsidentin Merkel, die Dramaturgie der Präsidentschaft und ihres administrativen Unterbaus im Hinblick auf die Zuspitzung von Problemlagen und deren feierlich verkündete ‚Lösung‘ auf zwei Europäischen Ratstgipfeln hatte entscheidenden Einfluss auf die EU- und G-8-Entscheidungen in der Klimapolitik oder die Entwicklung hin zu einem transatlantischen Wirtschaftsraum – allerdings unter Nutzung vielfältiger nationaler Ressourcen des deutschen Vorsitzes wie die guten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten. Wie wird der Präsident des Europäischen Rates diese Ressourcen aufbauen und ihren Mangel kompensieren?

Ebenso zentral war die Vermittlungsrolle Merkels in den Verhandlungen über die Änderungen der europäischen Verträge. Welche Funktion werden Staats- und Regierungschefs in

Zukunft in solchen Verhandlungen einnehmen? Werden Sie als Schattenpräsidenten weiterhin die Fäden in der Hand halten, an der Seite des Präsidenten des Europäischen Rates agieren oder ihre zentrale Rolle an ihn abtreten?

Verloren geht im neuen System auch die Repräsentationsrolle der derzeitigen EU-Ratspräsidenten gegenüber ihren nationalen Öffentlichkeiten. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft diente der Bundesregierung nicht nur zur Profilierung auf der europäischen Ebene, sondern eben auch auf der nationalen.

Die derzeitige herausgehobene Rolle der Regierungschefs als EU-Ratspräsidenten, die in dem ab 2009 gültigen System nicht kompensiert wird, macht die Entwicklung gewisser Antagonismen zwischen den nunmehr auch während ihrer eigenen Präsidentschaft zu ‚normalen‘ Mitgliedern des Europäischen Rates degradierten Regierungschefs und dem neuen Präsidenten wahrscheinlich. Angesichts ihres möglichen Bedeutungsverlustes scheint der Anreiz der Staats- und Regierungschefs, den neuen Vorsitzenden des Europäischen Rates mit umfassenden Ressourcen und Aufgaben auszustatten und das Amt mit einer starken Persönlichkeit zu besetzen, nicht sonderlich groß. Auf die Beantwortung dieser Grauzonen des neuen Vertrages sollte sich die praktische Europapolitik rasch und konsequent einstellen.

*Zweitens* ist fraglich, ob der neue Präsident oder die neue Präsidentin des Europäischen Rates aufgrund des umfänglichen Aufgabenzuschnitts des Europäischen Rates über ein ausreichendes Maß an Legitimität verfügen wird. Denn während die auf sechs Monate ernannte EU-Ratspräsidentin Merkel dem Deutschen Bundestag gegenüber rechenschaftspflichtig war, gilt für den künftigen, gewählten EU-Vorsitz nichts Entsprechendes. Weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament verfügen über irgendwie geartete Instrumente, um regelaveres Verhalten des Präsidenten des Europäischen Rates zu sanktionieren.

Diese weitgehenden Befugnisse des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden sollten einer baldigen Überprüfung und gegebenenfalls einer klaren Begrenzung unterzogen werden. Dies kann *erstens* durch die Einführung von Anhörungs- oder weitergehenden Kontroll- und Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments erreicht werden, vor allem in denjenigen Fällen, in denen der Europäische Rat über vertragliche Beschlussfassungsrechte verfügt, die mittelbare Auswirkungen auf die Gesetzgebung der Union haben. *Zweitens* sollten sanktionsbewährte, selbstständige Anhörungs-, Zitier-, Frage- oder Interpellationsrechte des Europäischen Parlaments gegenüber dem Präsidenten des Europäischen Rates eingeführt werden, um die parlamentarische Legitimation dieses neuen Instituts europäischer Einigungspolitik abzusichern.

### *Organisationsprobleme der Zukunft*

Außerdem ist in der europäischen Gesetzgebung – angesichts der in den letzten Jahren beobachteten Realentwicklung des Europäischen Rates im Verhältnis zu den anderen Fachräten – anzunehmen, dass sich seine Rolle als höchste Schlichtungs- und Schiedsinstanz in denjenigen Fällen weiterentwickeln wird, in denen mehrere Fachratsformationen zu gegensätzlichen Haltungen und Positionen im Gesetzgebungsprozess gelangen, und in denen der Allgemeine Rat nicht zu einer Einigung kommt. Der Europäische Rat wird sich in diesem Fall zu einer Art ‚Oberrat‘ entwickeln, der nach dem Lissabonner Vertrag gemäß Artikel 15 Absatz 1 EUV zwar nicht „gesetzgeberisch tätig“ wird, aber doch als letzte Instanz politische Beschlüsse verabschiedet und diese faktisch als Weisungen an die einzelnen Fachratsformationen weiterleitet. Diese Entwicklung wird dann aber auch Konsequenzen für die innerstaatliche Koordinierung der Europapolitik, die demokratische Kontrolle und die Vorbereitung und Durchführung künftiger Präsidentschaften in den Fachräten nach sich ziehen:

Tendenziell wird der Druck auf die Staats- und Regierungschefs sowie die ihnen angeschlossenen Verwaltungsapparate zunehmen, entsprechende Koordinierungs- und Weisungsstrukturen aufzubauen beziehungsweise weiterzuentwickeln. Diese Entwicklung hat mittelbare Folgen für das Verhältnis der Außenminister (als Vertreter im Allgemeinen Rat) zu den Fachministern (als Vertreter in den Fachräten) sowie für die Einrichtung spezifischer Konsultations- und Koordinierungsmechanismen zwischen den ‚national‘ geführten Fachpräsidentschaften und den Gipfelvorsitzen des Präsidenten des Europäischen Rates. Unklar ist nämlich, wer in längerfristig angelegten, strategischen Projekten wie der Energie- und Klimapolitik die Fäden zwischen Fach- und Gipfeltreffen zusammenführt, wer die heute üblichen ‚Schlussfolgerungen des Vorsitzes‘ künftig nicht nur formal autorisiert, sondern auch gegenüber Dritten im Sinne des Präsidenten des Europäischen Rates glaubwürdig vertritt. Werden sich Staats- und Regierungschefs hinter ‚ihren‘ Präsidenten stellen und sich selbst auch in denjenigen Feldern zurücknehmen, in denen die Versuchung nationaler ‚Nebenpräsidentschaften‘ groß bleibt, sei es in der Außenpolitik oder in national bedeutsamen Themenfeldern? Oder werden sie auf die weiterhin bestehende Option ausweichen, häufiger ‚normale‘ Fachratssitzungen in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs abzuhalten, um ihren Fachpräsidentschaften Profil und Prestige zu verleihen? Und damit dann aber auch den Präsidenten des Europäischen Rates faktisch zu demontieren? Und auf wen stützt sich der Präsident innerhalb des Generalsekretariats? Wird ihm ein neuer Dienst zugeordnet oder kann er auf alle bestehenden Generaldirektionen des Sekretariats zurückgreifen? Während für den ersten Fall bereits heute Vorkehrungen im Hinblick auf die Personalstruktur und -rekrutierung zu treffen wären, ist für den letzten Fall ein Mechanismus zu schaffen, der Konflikte um Zugriffe auf Personal und Finanzen mit dem Generalsekretär des Rates sowie dem HVU-ASP kanalisiert.

Konsequenzen sind auch für die innerstaatliche Strukturierung des Verhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten und ihren Regierungen zu erwarten. Denn je nach Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament in EU-Angelegenheiten werden sich Kooperations-, Kontroll- und Konfliktstrukturen verändern.

Außenpolitisch kann die Stärkung des Europäischen Rates im positiven Fall, durch die gemeinsame Positionierung der Staats- und Regierungschefs gegenüber Drittstaaten zu einer Stärkung der Union insgesamt führen. Demgegenüber bleibt allerdings die Gefahr einer Blockade des Europäischen Rates als politisch bedeutendstes Entscheidungsgremium der Staaten weiterhin bestehen, was dann zu einem Ausweichen einzelner Staatengruppen auf die ‚verstärkte Zusammenarbeit‘ führen kann. Diese Option birgt im Endeffekt die Gefahr der Aushöhlung der Union auf rein wirtschaftliche Zusammenhänge.

Entscheidend für das Funktionieren des neuen Systems im Europäischen Rat wird somit sein, welche Rolle die Mitglieder des Europäischen Rates dem Präsidenten im Alltag seiner Arbeit zugestehen wollen. Da er kein einzelstaatliches Amt innehaben darf, das heißt ihm eine direkte Hausmacht fehlt, kann er – und hier lässt der Vertrag von Lissabon vieles offen – zum Spielball der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat werden, genauso aber aufgrund seiner Persönlichkeit eine starke Rolle gegenüber allen Organen der Europäischen Union spielen, oder sich genötigt sehen, seine Stärke aus der Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Institutionen zu beziehen.

# Die Europäische Union, Kirchen und Religionen: Rückblicke auf eine Kontroverse

*Heinrich Schneider\**

## „Gott und die Kirchen – hinein in die Verfassung!“ – ein erledigtes Thema?

Der Vertragsentwurf über eine ‚Verfassung für Europa‘ (VVE) ist Vergangenheit; immerhin kam es seither zur Einigung über den ‚Vertrag von Lissabon‘, nun hofft man auf die Ratifizierung. Inwieweit der Ertrag der Verfassungsarbeit über die Krise hinweggerettet wurde war umstritten – weil die Kriterien dafür nicht selbstverständlich sind, aber auch, weil vom Urteil darüber für manche Länder die Nötigung zu einem Referendum abhängt.

Eine Neuerung ist dabei kaum erörtert worden: Der Artikel über den Status der Kirchen, religiösen oder weltanschaulichen Gemeinschaften und Vereinigungen, sowie über den von der Union mit ihnen zu pflegenden Dialog wurde nicht mehr thematisiert. Ganz selbstverständlich ist das nicht, denn die Bestimmung bekräftigt zumindest implizit den Charakter der Union als ein Gemeinwesen, dessen Raison nicht auf „Systemintegration“ (im Begriffsverständnis von Jürgen Habermas)<sup>1</sup> reduziert werden kann. Wozu sollte der institutionalisierte Dialog mit Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gut sein, wenn die Union nur dem besseren Interdependenzmanagement und der Interessenbündelung dienen, wenn sie nur ein (wenn auch nicht mehr auf die Wirtschaftsintegration beschränkter) Zweckverband sein soll, und nicht auch eine politisch verfasste Wertegemeinschaft? Insofern hätten jene, die die ‚Polity‘-Qualität des Staatenverbunds zurechtstutzen wollten, ähnlich wie die Liquidierung des Artikels über die Symbole der Union auch die des sogenannten Kirchenartikels fordern können.

Er blieb erhalten. ‚Causa finita‘, möchte man meinen. ‚Die Religionen und die Europäische Union‘ – das Thema ist wohl bis auf Weiteres von der Tagesordnung abgesetzt. Soll man es in Frieden ruhen lassen?

Da das Thema in der Phase der Verfassungsarbeit die Gemüter da und dort in erstaunlichem Maße bewegt hat, könnte eine Nachbetrachtung nützlich sein.

## Die Religionsgemeinschaften und ihre Anliegen – ein Element der Europapolitik

In Erinnerung wird am ehesten noch ein kirchliches Anliegen geblieben sein, für das sich – neben höchsten katholischen Würdenträgern, mit dem Papst an der Spitze – auch etliche Mitgliedstaaten (nicht nur Polen) engagierten, wohingegen andere sich massiv widersetzten: Neben dem sogenannten Gottesbezug in der Verfassungspräambel ging es um die Betonung des christlichen Erbes Europas, oder um das Bekenntnis zu „christlichen Werten“. Viele meinten: nun erst, mit der Debatte darüber, hätte die viel diskutierte „Rückkehr der Religion in die Politik“ endlich auch die Europäische Union erreicht.

Ganz richtig ist das nicht, auch wenn lange Zeit hindurch Verknüpfungen zwischen Europapolitik und Religionsangelegenheiten wenig Aufmerksamkeit fanden. Immerhin brachten Gegner der Integration in deren Frühzeit ihre Abneigung auf die Formel „Vom Vatikan gezeugt – von Washington gesäugt“; die Sympathiebekundungen der römisch-katholischen

---

\* Prof. Dr. Heinrich Schneider, Universität Wien; Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Jürgen Habermas: Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1 und 2, Frankfurt am Main 1981.

Kirche für die europäische Einigung waren tatsächlich eindeutig und zahlreich.<sup>2</sup> Nur selten berichteten die Medien über spektakuläre Vorgänge. Einer davon war der ‚Fall Buttiglione‘; damals sprachen manche Kommentatoren von einem ‚Kulturkampf‘; namhafte Europapolitiker von einem ‚Kreuzzug‘: Sollte es ihn wirklich gegeben haben, dann war er partei- und verfassungspolitisch instrumentalisiert worden (im Machtkampf zwischen Parlament und Kommission, wobei einige Akteure auch dem italienischen Regierungschef Silvio Berlusconi eins auswischen wollten). Doch hieß es auch: nun sei endlich einmal der oft camouflierte Widerspruch zwischen kirchlichen Glaubenslehren und den Grundsätzen des liberalen Rechtsstaats offenkundig geworden.<sup>3</sup>

Freilich: das war eine Episode. Das Ringen um Präambelformeln und um die besondere Würdigung der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, die in Anbetracht ihres ‚besonderen Beitrags‘ zur europäischen Sache zu Partnern eines speziellen Dialogs werden sollten (unterschieden von dem mit den ‚repräsentativen Verbänden‘ und mit der ‚Zivilgesellschaft‘), hatte grundsätzlicheren Charakter.

### **Die ‚Invocatio Dei‘, ihre Alternativen – und die Motivhintergründe**

Was die Präambel betrifft, so war das Verlangen nach einem Präambelsatz, in dem von Gott die Rede sein sollte, am anspruchsvollsten. Dafür wurde oft das Etikett ‚invocatio Dei‘ verwendet – das war unkorrekt: eine ‚Anrufung Gottes‘, wie sie etwa im Eröffnungssatz der Verfassung Irlands ausgesprochen wird,<sup>4</sup> hatte niemand gewünscht. In einer echten ‚invocatio‘ wäre Gott der Adressat eines Glaubensbekenntnisses im Namen der eigentlichen Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt – und/oder der angerufene Bürge eines Verpflichtungsgelöbnisses auf die Verfassung (oder auf bestimmte zentrale Inhalte), vergleichbar einer Eidesformel: ‚So wahr uns Gott helfe!‘.

In einer extrem weitgehenden Auslegung könnte das womöglich als eine Selbstweihe des Volkes an Gott gelten; freilich nicht auch schon als Sakralisierung der Verfassung als solcher, sodass sie in Gottes Hand gegeben und damit menschlicher Verfügbarkeit entzogen würde (dies schлüsse eine Absage an das moderne, säkulare Verständnis von ‚Volkssouveränität‘ ein). Wohl aber könnte man eine solche Formel als eine Überantwortung der konstitutionellen Ordnung an das Regiment und/oder die Gnade Gottes verstehen.

Andere Bewandnisse hätte es mit einer ‚nominatio‘ (oder ‚enuntiatio‘) Gottes, also mit einem Gott erwähnenden Satz ohne Anrufungscharakter; unterschiedliche Varianten wären möglich. Eine bietet das Grundgesetz: das ‚Deutsche Volk‘ hat es sich ‚im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen‘ gegeben. Eine Alternative wäre der Hinweis auf die Gottgläubigkeit derer, in deren Namen die Verfassung gegeben wird, oder doch

2 Siehe z.B. Heinrich Schneider: Die Europäische Einigung als Thema der Katholischen Kirche, in: Peter-Christian Müller-Graff/Heinrich Schneider (Hrsg.): Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union, Baden-Baden 2003, S. 73ff. Die Kirchen der Reformation und die Orthodoxie taten sich schwerer.

3 Der Satz stammte, wie auch das Wort vom Kreuzzug, von Kommissionsvizepräsident Günter Verheugen; vgl. Heinrich Schneider: Religionsfreiheit, Kulturkampf, oder was sonst?, in: Friedrich Gleißner/Hanspeter Ruedl/Heinrich Schneider/Ludwig Schwarz (Hrsg.): Religion im öffentlichen Raum, Wien/Köln/Weimar 2007, S. 11ff., hier S. 17-18.

4 ‚Im Namen der Allerheiligsten Dreifaltigkeit...‘. Religionsangelegenheiten ansprechende Auszüge aus mitgliedstaatlichen Verfassungstexten finden sich im Anhang des Buches von Joseph H. H. Weiler: Ein christliches Europa – Erkundungsgänge. Mit einem Vorwort von Ernst-Wolfgang Böckenförde, Salzburg/München 2004, S. 154ff. Auch das, wenn man es so nennen kann, Grunddokument des ‚westfälischen Systems‘, mit dem sowohl das Miteinander souveräner Staaten wie die Plurikonfessionalität Europas besiegelt wurde, der Friedensvertrag zu Münster vom 24. Oktober 1648, beginnt – wie viele Friedensverträge der europäischen Neuzeit – mit dem Satz: ‚Im Namen der allerheiligsten und unteilbaren Dreifaltigkeit, Amen.‘

eines Teils des sich als Gemeinwesen konstituierenden Volkes; ein Beispiel hierfür ist die Präambel der polnischen Verfassung. Bekanntlich gab es Bestrebungen, einen ähnlichen Text in den Verfassungsvertrag hineinzureklamieren.<sup>5</sup>

Eine andere, auf das Wort ‚Gott‘ verzichtende Option, für die sich auch Mitgliedstaaten einsetzten, wäre ein ausdrücklicher Hinweis auf christliche (oder auch auf jüdische und christliche) Komponenten des europäischen Erbes gewesen. Auch dabei kann man an mehrere Varianten denken; zum Beispiel an eine – dem Anschein nach – bloße historische Tatsachenfeststellung: dass das Christentum eine (oder in religiöser Perspektive sogar: die bestimmende) gestaltende Kraft Europas gewesen ist; womöglich auch unter Hinweis auf seine jüdischen Wurzeln. Engagierte Christen mochten sich sogar die Aussage gewünscht haben, dass dieses Erbe auch heute noch die Identität Europas mitprägt. Gewiss kann, wer dafür eintritt, die anderen, nichtreligiösen Komponenten des europäischen Geisteserbes nicht einfach leugnen, etwa die Vermächtnisse der griechischen und römischen Antike, des Humanismus oder der Aufklärung. Eine Variante wäre die ausdrückliche Nebeneinanderstellung solcher Kräfte und Vorgänge; eine schwächere war die pauschale Bezugnahme auf das religiöse, geistige (spirituelle) und sittliche Erbe der Völker Europas (wie etwa in der Präambel zur Grundrechtecharta), oder auf die kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen (vergleiche die Präambel zum Verfassungsvertrag). Dabei gab und gibt es heikle Empfindlichkeiten, manche haben sich sogar in sinnungstreuen Übersetzungen niedergeschlagen.<sup>6</sup> Engagierte Christen bekundeten Unmut darüber, dass die ausdrückliche Erwähnung des ‚christlichen Erbes‘ unterblieb – dieses sei doch „ein Faktum, das nur Ignoranten zu leugnen imstande sind“.<sup>7</sup> Freilich geht es in der Textgattung ‚Verfassungspräambeln‘ kaum um historische ‚Erkenntnisse‘, vielmehr so gut wie stets um ‚Bekenntnisse‘. Wird aus einem Universum (oder Pluriversum) historischer Fakten eine Auswahl getroffen, dann spiegelt sich in ihr das Leitbild des Gemeinwesens wider; das Ringen darum, was genannt oder verschwiegen wird, kann Kulturkampfcharakter haben.<sup>8</sup>

Ergänzend oder alternativ zur Umschreibung des in die ‚religion civile‘ eingehenden historischen Erbes käme ein Bekenntnis zu identitätsstiftenden ‚Werten‘ infrage,<sup>9</sup> weil dies den Verzicht auf ‚Historisches‘ einschließt und daher dem Bekenntnis einen allgemeineren Charakter gibt. So könnten auch ‚christliche Werte‘, oder, noch weiter gefasst, ‚religiöse‘ genannt werden, sei es unter Verwendung entsprechender Adjektive, oder so, dass die religiöse (christliche) Herkunft der betreffenden Begriffe mehr oder weniger offenkundig ist.<sup>10</sup>

5 Vgl. die Wiedergabe bei Weiler: Ein christliches Europa, 2004, S. 156f.: „Wir, die Polnische Nation, alle Bürger der Republik, sowohl jene die an Gott als die Quelle der Wahrheit, der Gerechtigkeit, des Guten und Schönen glauben, als auch jene, die einen solchen Glauben nicht teilen, diese universalen Werte aber als aus andren Quellen entspringend achten, gleich in Rechten und Pflichten,...., errichten Polen...“.

6 In der Präambel der Grundrechtecharta wurde die französische Formel „patrimoine spirituel et morale“ (im Englischen „spiritual und moral heritage“) ins Deutsche in die Wendung vom „geistig-religiösen und sittlichen Erbe“ übersetzt; Frankreich war nicht bereit gewesen, den Ausdruck „religieuse“ in ‚seinem‘ Text zu dulden; siehe dazu Sven Hölscheidt/Eva Mund: Religionen und Kirchen im europäischen Verfassungsverbund, in: Europarecht 6/2003, S. 1083-1094, hier S. 1087f.

7 Michael H. Weninger: Europa ohne Gott? Die Europäische Union und der Dialog mit den Religionen, Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften, Baden-Baden 2007, S. 225, unter Hinweis auf kritische Äußerungen hoher vatikanischer Würdenträger.

8 Vgl. dazu Peter Häberle: Europäische Verfassungslehre, Baden-Baden 2001/2002, S. 273ff.; dort auch weitere Literaturhinweise zum Gegenstand.

9 Dass die Rede von ‚Werten‘ und von der ‚Europäischen Wertegemeinschaft‘ bei Weitem problematischer ist als ihre weite Verbreitung nahelegt, wird oft verdrängt; vgl. statt vieler: Heinrich Schneider: Die Europäische Union als Wertegemeinschaft auf der Suche nach sich selbst, in: Die Union – Vierteljahresschrift für Integrationsfragen (Wien) 1/2000, S. 11ff.; Robert Spaemann: Europa – Wertegemeinschaft oder Rechtsordnung, in: Transit – Europäische Revue, Nr. 21 (Sommer 2001), S. 172ff.

10 Vgl. den Verweis auf die Menschenwürde und auf die Zentralität der Person in der Präambel zur Grundrechtecharta.

Worum ging es im Tauziehen um die Einbeziehung solcher Bekenntnisse in eine Verfassungs- oder Vertragspräambel? Auf's Erste scheint das klar: den jeweils Engagiertesten um die Durchsetzung des Anspruchs auf verbindliche Fixierung entweder der Christlichkeit oder der Säkularität des Gemeinwesens; sofern weniger weitgehende Positionen verfochten wurden, immerhin um die Legitimität öffentlicher Bekundung religiöser Überzeugungen und auf ihnen beruhender Ansprüche, auch mit rechtlichen Konsequenzen.<sup>11</sup> Kirchen und Kirchengegner schienen einander gegenüberzustehen.

Aber man sollte es sich nicht zu einfach machen. Wer die Konstellation der Beweggründe rekonstruieren will, sollte sich zur Vermeidung von Kurzschlüssen und Engführungen wohl erst das breite Feld der Möglichkeiten vergegenwärtigen.

Ein Analytiker hat gemeint, die Angelegenheit habe ihren Hauptgrund im Bestreben der Mitgliedstaaten gehabt, ihre jeweiligen Politikvorstellungen auf die Ebene der Union „hochzuladen“,<sup>12</sup> um Dissonanzen zwischen nationalem und europäischem *ordre public* (und den entsprechenden Bestandteilen der politischen Kultur) möglichst gering zu halten. Die Vermutung hat einiges für sich, dass die europapolitischen Akteure – Regierungen und andere Konventsmitglieder in erster Linie – in ihrer Einstellung zu entsprechenden Forderungen davon bestimmt wurden, wie sie die richtige oder wünschenswerte Ordnung der Dinge zu sehen gewohnt sind, vor allem aufgrund der ihnen vom eigenen Land her vertrauten Gegebenheiten: Politiker aus Paris, der Hauptstadt jener Republik, die sich im ersten Verfassungsartikel von 1958 als „laizistische“ deklariert hat, werden in die Diskussion andere Vorstellungen mitbringen, als solche aus La Valletta, deren Verfassung „die Römische Katholische Apostolische Religion“ als „die Religion Maltas“ bezeichnet.<sup>13</sup> Nur Derartiges nachzuprüfen wäre jedoch zu einfach. Erstens könnte man fragen, ob und inwieweit dabei (auch) eine womöglich nur wenig reflektierte Tendenz der Konventualen im Umgang mit kognitiven und evaluativen Dissonanzen wirksam ist, zugunsten ihrer Verdrängung oder Überbrückung; das dürfte hier nicht besonders fruchtbar sein, weil die kirchenfreundlichen Positionen so markant von ihren Vertretern ins Spiel gebracht wurden, dass die Adressaten sich damit auseinandersetzen mussten.

Bedachtsam präsentierte Stellungnahmen – im Konvent wie in der Regierungskonferenz – konnten indessen auf sehr unterschiedlichen Beweggründen beruhen:

Dem Versuch, das heimische religionspolitische Regime auf die europäische Ebene zu übertragen, konnten grundlegende religionspolitische Überzeugungen zugrunde liegen.<sup>14</sup>

11 Die Europäische Menschenrechtskonvention ermächtigt, wie der Straßburger Gerichtshof festgestellt hat, die Staaten, für Mitglieder von Religionsgemeinschaften Ausnahmen von der Pflicht zur Befolgung der allgemeinen Gesetze vorzusehen, wenn eine religiös-pflichtgemäße Handlungsweise mit den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen in Widerspruch steht – nur dann allerdings, wenn die Ausnahmeregelung nicht die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Gesundheit, die Moral oder Rechte und Freiheiten anderer beeinträchtigt. Solche Ausnahmeregelungen gibt es in einer ganzen Reihe von Ländern – für Christen, für Juden, zuweilen auch für Muslime, und für andere. Dabei handelt es sich jedoch um Konsequenzen des Grundrechts auf Religionsfreiheit, dessen Verbindlichkeit von Bestimmungen wie den hier betrachteten nicht abhängt.

12 So Gregor Waschinski: *Gott in die Verfassung? Religion und Kompatibilität in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2007, S. 57 und öfter.

13 Art. 2 Abs. 1 der Verfassung; die folgenden Absätze lauten: „Die Autoritäten der Römischen Katholischen Apostolischen Kirche haben das Recht und die Pflicht zu lehren, welche Prinzipien richtig und welche falsch sind.“ (Abs. 2); „Religiöser Unterricht des Römischen Katholischen Apostolischen Glaubens soll in allen staatlichen Schulen Teil der verpflichtenden Erziehung sein.“ (Abs. 3). Nach Weiler: *Ein christliches Europa*, 2004, S. 156.

14 Analogerweise etwa so, wie von deutscher Seite bei den Verhandlungen um die Römischen Verträge und ihrer Vorbereitung (im Spaak-Ausschuss) versucht wurde, die heimischen Vorstellungen von Sozialer Marktwirtschaft für die EWG so weit wie möglich verbindlich zu machen; darauf hat Hans von der Groeben als Beteiligter immer wieder hingewiesen.

Solche Überzeugungen konnten aber auch dazu bewegen, für die europäische Ebene, aus welchen Gründen immer, ein markant anderes Regime als das im eigenen Land etablierte für gut zu halten.<sup>15</sup> Von vornherein war auch vermutbar, dass parteipolitische Positionen die Einstellung der Akteure prägten, so dass zum Beispiel Christdemokraten den Wünschen der Kirchen freundlich gegenüberstanden, Liberale und kirchenkritisch eingestellte Sozialisten nicht.

An der Grenze zwischen im strikten Sinn religionspolitischen und fundamentalpolitischen (gewissermaßen die Sinnbestimmung der Politik betreffenden) Beweggründen könnte man die Überlegung verorten, dass eine – aus Gründen der Tradition naheliegenderweise in religiöser Sprache artikulierte – Transzendenz-Bezugnahme geeignet wäre, totalitären Bestrebungen wenigstens ideell einen Riegel vorzuschieben; etwa in der Linie des Arguments: die Würde des Menschen ist nur dann unantastbar, wenn es eine Begründung für sie gibt, die menschlicher Macht und Manipulation entzogen ist, sodass der Politik Schranken ihrer Verfügungsbefugnis gesetzt sind.<sup>16</sup>

Im Ringen um die Religionsreferenzen in der Verfassungspräambel mochten aber auch Überlegungen im Spiel gewesen sein, die weder einen direkt religions- noch einen fundamentalpolitischen Bezug hatten. Möglicherweise konnte es Befürwortern um eine Aufwertung ‚ideeller‘, meta-ökonomischer Sinngehalte des ‚Projekts Europa‘ zu tun sein, beziehungsweise – in gleicher Richtung, aber mit anderer Fokussierung – um die Relativierung des von manchen Kritikern der traditionellen Integrationspolitik – mit Recht oder Unrecht – zugeschriebenen „Ökonomismus“.<sup>17</sup>

Nicht identisch damit, aber im Effekt wahlverwandt wäre die (mögliche) Absicht, jede inhaltliche Anreicherung der Vertrags- oder Verfassungspräambel, und damit auch eine Bezugnahme auf spirituelle oder religiöse Sinngehalte, als einen Beitrag zur prinzipiellen Aufwertung der Europäischen Union zu befürworten. Jeder Beitrag hierzu würde die Union deutlicher als ein Gebilde charakterisieren, das die Zweckverbandskonzeption der Frühzeit hinter sich lässt (wiewohl die Wirtschaftsintegration, primär durch die Fusion nationaler Märkte, ursprünglich der Kern des Vergemeinschaftungsprojekts, ohnehin nicht mehr der einzige Zweck des Projekts ist). Der Charakter einer ‚Polity‘, eines Gemeinwesens, das um der sinnvollen menschlichen Lebensführung willen eingerichtet ist, nicht nur zur Verbesserung von Bedingungen des Überlebens, würde betont.<sup>18</sup> Zugleich würde damit auch der Verfassungscharakter der rechtlichen Grundordnung der Union bekräftigt. Zudem wäre ein Verweis auf religiöse Bezüge, etwa nach dem Vorbild der polnischen Präambel, ein Indiz für

15 Klarerweise wird man Derartiges etwa überzeugten Liberalen oder religiös Freisinnigen (Atheisten) aus Ländern mit einem starken kirchlichen Einfluss auf das öffentliche Leben unterstellen können.

16 Verfechter der Einfügung religiöser Wendungen in die Verfassungspräambel haben gelegentlich so argumentiert, um auch Andersdenkende für ihr Anliegen zu gewinnen. Dies schließt aber nicht aus, dass auch ein „philosophischer Glaube“ (im Sinn z.B. von weiland Karl Jaspers) sich berufen fühlen mag, der Politik klar zu machen, dass ihre Sache allenfalls das Reich der „vorletzten Dinge“ umfasst, weil nur auf Basis dieser Sicht dem Fanatismus und dem Totalitarismus die Legitimität mit gutem Grund verweigert werden kann. Die Logik des Arguments geht freilich verloren, wenn religiöse Fundamentalisten oder Integralisten ihrerseits meinen, Politik direkt auf die „letzten Dinge“ hin ausrichten zu sollen.

17 Vor einem „Ökonomismus“, der Gemeinwohlerfordernisse zugunsten der Orientierung an Erfordernissen der Marktlogik vernachlässigt oder unternehmerischen Gewinnkalkulationen unterordnet, warnte z.B. Papst Johannes Paul II.; siehe Schneider: Die Europäische Einigung als Thema der Katholischen Kirche, 2003, S. 96f.; Häberle (Europäische Verfassungslehre, 2001/2002, S. 522) meint, dass die Einfügung von Ansätzen zu einem „europäischen Religionsverfassungsrecht“ in das Unionsrecht einen „glücklichen Gegenakzent zum bislang (über)betonten ‚Europa der Wirtschaft‘ setzt“.

18 Dies erinnert an den aristotelischen Satz, dass die polis zur Sicherung des (Über-) Lebens („zên“) entstand, aber um des guten, menschenwürdigen Lebens („eu zên“) willen besteht, oder an den neuzeitlichen, dass sich über dem Reich der Notwendigkeit das Reich der Freiheit konstituiert.

eine verstärkte Eigenständigkeit der Union im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, von denen ja einige etwas Derartiges als mit ihrer eigenen Laizität unvereinbar betrachten; eine entsprechende Wendung würde den Charakter der verfassten Europäischen Union als einer den bloßen Staatenverbund transzendierenden Union (auch) ‚von Bürgern‘ (nämlich von gläubigen und ungläubigen) akzentuieren.

Mit anderen Worten: Das Ringen um die Ausstattung der Präambel mit einem spirituellen oder religiösen Bezug, gar mit einem Hinweis auf Gott, war auch ein Element des Ringens um die Annäherung der Union an das, was man früher (bis in die Ära Delors) eine Föderation und später noch eine Politische Union genannt hat, und ein Moment der relativen Stärkung der „sozialintegrativen“ Dimension des Staaten- und Bürgerverbundes im Verhältnis zur – im Sinne von Habermas – „systemintegrativen“ Zusammenführung von Märkten und politisch-administrativen Strukturen und Mechanismen. Das heißt umgekehrt: Von Gegnern der Aufwertung der Union zu einer ‚Polity‘, vor allem von jenen, die in der Integrationsvertiefung und in der Stärkung der normativen Grundordnung der Europäischen Union (also etwa in der emphatischen Aufwertung der Verträge zur ‚Verfassung‘) eine Tendenz hin zu einem ‚Superstaat‘ sehen, konnte man schon deshalb erwarten, dass sie sich der Anreicherung der Präambel widersetzen würden.

Auch in einer weiteren Dimension konnte der Gedanke an die Finalität der Union eine Rolle spielen: was die Grenzen ihrer Ausdehnung betrifft. Ein ausdrücklicher Hinweis auf die christliche Basis der europäischen Identität hätte eine Distanzierung nichtchristlicher Beitrittskandidaten wie der Türkei bedeutet; andererseits würde ein nicht ausdrücklich als christlich oder jüdisch-christlich akzentuierter ‚Gottesbezug‘ Muslime einschließen.

Andere taktische Motive mochten zusätzlich im Spiel sein. In Polen beispielsweise hatten sich katholisch-konservative Kräfte (wie Pater Tadeusz Rydzyk und sein Sender ‚Radio Maryja‘) konsequent gegen die ungebremsste Integration des Landes in das westlich-liberale, in ihrer Sicht die Tradition und die Moral zersetzende Europa von Brüssel gewandt und mit ihrer Darstellung der Dinge die Frustration entsprechend gesinnter Teile der Bevölkerung vorangetrieben. So mussten politische Akteure, denen an der Schwächung antieuropäischer Tendenzen in der Gesellschaft gelegen war (um der Erhaltung der inneren Einigkeit des Volkes willen, aber auch um einer Isolierung Polens in der Union entgegenzuwirken) an einer Selbstpositionierung der Europäischen Union interessiert sein, die dem liberalen und fast ‚antichristlichen‘ Image Brüssels entgegengestellt werden konnte. Das Engagement polnischer Politiker für den Gottesbezug und für die Namhaftmachung christlicher Traditionen und Werte in der Verfassungspräambel hatte daher vermutlich auch solche Beweggründe.

Schließlich muss man auch noch mit mannigfachen anderen taktischen Beweggründen des Eintretens für oder gegen die Präambelhinweise rechnen (und auch für oder gegen die Kirchen und Religionsgemeinschaften aufwertenden Vertragsbestimmungen). Rücksichtnahmen auf innenpolitische Konstellationen können dabei eine Rolle spielen (nicht nur parteipolitische, sondern auch solche, die sich auf die religiöse und weltanschauliche Konstellation in der Gesellschaft beziehen), aber auch Verhandlungskonstellationen in der Regierungskonferenz selbst (gemäß der Regel ‚do ut des‘ wird durch die Übernahme oder die Abwertung einer Detailposition ein Entgegenkommen anderer Partner in einer anderen Detailfrage eingeworben).

Das alles sind Hypothesen; man sollte sie sich aber möglichst ohne Vereinfachungen vor Augen führen, bevor man zu ermitteln sucht, welche Motiv- und Kräftekonstellationen mit welcher Einflussstärke tatsächlich wirksam waren.

### Das andere Anliegen: der ‚Kirchenartikel‘

Die Sachwalter kirchlicher Anliegen merkten im Gang der Auseinandersetzung, dass in Bezug auf die Präambel ihre Hoffnungen enttäuscht werden würden; schon deshalb, weil das klare französische Nein zu Formeln, die mit dem Prinzip der Laizität in Spannung standen, außer Zweifel stand. So konzentrierten sie sich auf das zweite religionspolitisch bedeutende Projekt.

Das war richtig; vermutlich war das Gewicht der religionsbezogenen Präambelwendungen ohnehin überschätzt worden: Welche handfeste Bedeutung eine Verfassungspräambel hat, hängt dort, wo es Verfassungsgerichte gibt, von deren Judikatur ab. Ob der Europäische Gerichtshof aus den religionsbezogenen Formulierungen viel herausgeholt (oder in sie hineingelegt) hätte, ist höchst zweifelhaft, und ebenso auch die andere Frage, ob die betreffenden Wendungen den Gerichtshof bei der Rechtsprechung zu verbindlichen Vertrags- oder Verfassungsartikeln substanziell beeinflusst hätten. Von solchen Folgen abgesehen wird jemand, der sein Handeln an christlichen oder anderen Glaubenstraditionen und -überzeugungen ausrichtet, dies wohl auch dann tun, wenn sich die EU-Vertragspräambel von Lissabon dazu ausschweigt; wer dazu eine ganz andere Einstellung hat, wird diese kaum dadurch ändern, weil eine europäische Verfassungspräambel ihm das nahelegt.

Die schließlich im Vertrag von Lissabon als Artikel 17 in den ‚Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union‘ (AEUV) aufgenommene Bestimmung ist in der Tat für die Kirchen wichtiger als die Realisierung ihrer Präambel-Wünsche.

‚Für die Kirchen‘ – um ihre Wünsche ging es übrigens in den entsprechenden Auseinandersetzungen primär und hauptsächlich; andere religiöse Vereinigungen und insbesondere die (nichtreligiösen) Weltanschauungsgemeinschaften erhielten die gleiche Zusicherung, weil sonst die Privilegierung einer Religion (oder einiger von vielen Religionen) vorgenommen worden wäre, und dies hätte die Chancen für die Annahme des Artikels minimiert.<sup>19</sup>

Schon in der Schlussakte zum Vertrag von Amsterdam findet sich die Erklärung Nr. 11, derzufolge die Union den Status von Kirchen, religiösen Vereinigungen und Gemeinschaften und in gleicher Weise den von weltanschaulichen Gemeinschaften achtet, wie ihn die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten festlegen. Dass nicht nur dies in den Konventsentwurf des Verfassungsvertrages übernommen, sondern auch noch durch die eingangs erwähnte Klausel über den mit Kirchen, religiösen und weltanschaulichen Gemeinschaften „in Anerkennung ihrer Identität und ihres besonderen Beitrags“ zu führenden „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog“ ergänzt wurde, nimmt dem Vertragsartikel seine Selbstverständlichkeit.

Die Verpflichtung der Union, den mitgliedstaatlich fixierten Status von Kirchen und gleichgestellten Vereinigungen zu achten, ist der Sache nach eine Spezialklausel im Rahmen der Verpflichtung der Union zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, wie sie schon als Artikel 6 Absatz 3 in den EU-Vertrag von Amsterdam eingefügt worden war, weil es Besorgnisse gab, die Integration könnte die nationale Identität der Mitgliedstaaten infrage stellen.

19 Moderne Grundrechtekataloge sprechen von „Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit“ (siehe die Europäische Grundrechtecharta, aber auch schon den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966); Religionen und Weltanschauungen sind hierbei gleichgestellt, und neben der „positiven“ gibt es auch die „negative Religionsfreiheit“, also das Recht, religiöse Überzeugungen und Praktiken abzulehnen und für diese Ablehnung öffentlich einzutreten. Als Kommissionspräsident Barroso, sozusagen im Vorgriff auf die Bestimmung über den Dialog, Vertreter christlicher Kirchen zu einem Meinungsaustausch einlud, aber entsprechende Zusammenkünfte mit religionskritischen Verbandsvertretern erst danach anberaumen wollte, musste er sich harsche Kritik im Europäischen Parlament anhören, vgl. Schneider: Religionsfreiheit, Kulturkampf, oder was sonst?, 2007, S. 14f.

Gute Gründe sprechen dafür, nationale Religionsverfassungsregimes als Elemente der nationalen Identität zu betrachten, im Hinblick auf die Eigenart sowohl der Rechtsordnung wie des Selbstverständnisses und der politischen Kultur.<sup>20</sup> Zum Selbstverständnis der Französischen Republik gehört zweifellos die ‚Laïcité‘. Aber kann man andererseits sagen, dass der öffentlich-rechtliche Status der großen Religionsgemeinschaften zur Identität der Bundesrepublik oder der Republik Österreich gehört? Der ‚Kirchenartikel‘ des Vertrags von Lisabon (Artikel 17 AEUV) kann entsprechende Zweifel beheben. Er spricht dem Religionsverfassungsregime eine besondere Respektabilität zu.<sup>21</sup>

Dies war im Kontext der Unionsrechtsordnung nicht selbstverständlich; die Autoren der Formulierung hätten sonst kaum Anlass gehabt, auf die „Anerkennung“ der „Identität“ und des „besonderen Beitrags“ dieser Dialogpartner (gemeint ist wohl der Beitrag zur Förderung der Ziele der Europäischen Union und zu ihrer Verwirklichung) hinzuweisen. Die Nicht-Selbstverständlichkeit ergibt sich daraus, dass es keine genuine Religions- und Kirchenpolitik der Europäischen Union gibt; die entsprechende Politik bleibt den Mitgliedstaaten vorbehalten. Wenn es um Rechtsvorschriften geht, die besondere Interessen und Anliegen der Kirchen berühren (wie etwa das Verbot der Diskriminierung aus religiösen Gründen), wäre es ja auch möglich gewesen, von der Bestimmung über die Anhörung der Betroffenen (Artikel I-47 Absatz 3 des Konventsentwurfs für den VVE, im Vertrag von Lissabon Artikel 11 Absatz 3 EUV) extensiv Gebrauch zu machen. Die Kirchen als mit den Bestimmungen zur „partizipativen Demokratie“ (Artikel I-47 VVE) beziehungsweise über die „demokratischen Grundsätze“ (im Vertrag von Lissabon Artikel 9-12 EUV) mitgemeint zu betrachten, das heißt als Partner des Dialogs der Unionsorgane „mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“, war problematisch; die Kirchen selbst wollten nicht einfach der „Zivilgesellschaft“ zugerechnet werden (unter Berufung auf ihren Charakter als Einrichtungen nicht nur „von dieser Welt“).<sup>22</sup> Kirchengegner bestreiten nicht selten die Repräsentativität der Religionsgemeinschaften in demokratiepolitischer Perspektive; insbesondere den zuweilen erhobenen Anspruch, alle Mitglieder gegenüber den Regierenden zu vertreten – wer Religion als Privatsache betrachtet, wird Religionsgemeinschaften kaum ein politisches Mandat zuerkennen.

Vor allem die großen Kirchen nehmen aufgrund ihres Selbstverständnisses jedenfalls ein Mitspracherecht in öffentlichen Angelegenheiten in Anspruch. Auf katholischer Seite hat

20 Vgl. die Kommentierung der Bestimmungen des geltenden Vertrags (Stand: Nizza) von Meinhard Hilf und Frank Schorkopf, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf: Das Recht der Europäischen Union, München 2004, hier zu Art. 6 Abs. 3 EUV, Rdn. 72ff.

21 Das kann man sich klar machen, wenn man überlegt, ob auch eine vergleichbare Fixierung der Pflicht der Union, den öffentlich-rechtlichen Status der ‚Kammern‘ zur Gewährleistung der nationalen Identität (nämlich der Legitimitätssichernden Eigenart des mitgliedstaatlichen ordre public) zu respektieren, vorstellbar wäre. Im Vorfeld des Beitritts des – wie man damals gern sagte – ‚Kammerstaates‘ Österreich war die Frage nach der Sicherung der Grundlagen der österreichischen Sozialpartnerschaft ein ernsthaft erörtertes Thema der Innen- und der Europapolitik.

22 Vor allem von katholischer Seite wurde die Einordnung der Kirche selbst in die Zivilgesellschaft abgelehnt; wiewohl man für kirchliche und kirchennahe Vereinigungen die Verortung in ihr bejaht; im evangelischen Bereich ist die Ablehnung heute weniger ausgeprägt. Indessen ist – nicht überall in Europa – zuweilen die Andersheit der Kirchen im Vergleich zu zivilgesellschaftlichen Verbänden auch von ‚weltlicher‘ Seite unmissverständlich anerkannt worden; siehe z.B. die Aussage von Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) in seiner Regierungserklärung am 18. Januar 1973 über die Kirchen: „Wir betrachten sie nicht als eine Gruppe unter den vielen der pluralistischen Gesellschaft und wollen ihre[n] Repräsentanten darum auch nicht als Vertreter[n] bloßer Gruppeninteressen begegnen. Wir meinen im Gegenteil, daß die Kirchen in ihrer notwendigen geistigen Wirkung um so stärker sind, je unabhängiger sie sich von überkommenen sozialen oder parteilichen Bindungen machen. Im Zeichen deutlicher Freiheit wünschen wir die Partnerschaft“ (zit. nach: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 19.01.1973, Nr. 6, S. 56).

man die Aufgabe der Kirche als „Aktivierung des öffentlichen Gewissens im Dienste des Gemeinwohls“ zur „Weckung der grundlegenden Wahrheits- und Wertüberzeugungen“ bezeichnet, wobei besonders die Laien zum Engagement berufen seien.<sup>23</sup> Im evangelischen Sprachduktus nimmt die Kirche einen „Öffentlichkeitsauftrag“ wahr; in der Ausübung ihres „Wächteramtes“ will sie vor allem auf die Grenzen menschlicher Machtausübung und auf Missbräuche der Macht und auf Defizite bei der Verwirklichung von Freiheit und Gerechtigkeit aufmerksam machen. Die Religionsfreiheit schließe auch das Menschenrecht ein, den herrschenden Mächten im Einklang mit der Glaubensüberzeugung ins Gewissen zu reden.<sup>24</sup>

Befürworter der besonderen Würdigung der Kirchen argumentieren: die Kirchen ständen als „Institutionen geistlicher Daseinsvorsorge“ im Dienste öffentlicher Bedürfnisse, sodass ein öffentlich-rechtlicher Status um ihrer Beiträge zum Gemeinwohl willen gerechtfertigt sei.<sup>25</sup> So weit geht der ‚Kirchenartikel‘ des Vertrags von Lissabon nicht, aber hinter der „Anerkennung des besonderen Beitrags“ stehen gewiss auch Erwägungen, die in die Richtung der eben referierten gehen – nicht nur der Gedanke an die Honorierung positiver Impulse der Kirchen zur europäischen Einigung.

Klarerweise werden Vorstellungen, die vom Selbstverständnis der Kirchen abgeleitet sind, oder auch solche, die von einer anthropologisch gegebenen Religiosität des Menschen ausgehen (oder zumindest von einer Anlage dazu, oder gar von einem „religiösen Existential“), von Andersdenkenden abgelehnt; dass diese ‚kirchliche Privilegien‘ heftig kritisiert und auch gegen den ‚Kirchenartikel‘ interveniert haben, war nicht verwunderlich. Schließlich kam es der Ausgewogenheit zuliebe zur Zuerkennung der zunächst von den Kirchen für sich reklamierten Qualifikationen und Zusagen auch an die „weltanschaulichen Gemeinschaften“ (nicht nur an andere Religionsgemeinschaften).

- 23 So, die Positionen des II. Vatikanischen Konzils vorwegnehmend und ihnen den Wegweisend, etwa Franz Kardinal König: Kirche, Staat, Gesellschaft – Die Funktionen der Kirche für das Gemeinwesen von heute, in: Wort und Wahrheit – Monatsschrift für Religion und Kultur 16. Jg. 2/1961, S. 91ff. Das Konzil hat dann – unterschieden von autoritativen Aussagen und Aktionen der leitenden Amtsträger (des Papstes, der Bischöfe) – noch eine weitere Unterscheidung betont, nämlich die zwischen solchen Unternehmungen, die Christen als einzelne oder im Verbund im eigenen Namen als Staatsbürger in die Hand nehmen, und jenen, die sie „im Namen der Kirche zusammen mit ihren Hirten“ vollziehen (Pastoralkonstitution „Gaudium et Spes“, 1965, Abschnitt 76). Die eigene Sendung der Kirche sei religiös, nicht politisch, aber aus dieser Sendung erfließe der Auftrag und die Kraft, der menschlichen Gemeinschaft behilflich zu sein (ebenda Abschnitt 42); und für die weltlichen Dinge (die Politik eingeschlossen) seien eigentlich, wenn auch nicht ausschließlich, die Laien zuständig; treten dabei legitime Meinungsverschiedenheiten über die richtige Politik auf, solle niemand die Autorität der Kirche ausschließlich für sich und die eigene Meinung in Anspruch nehmen (ebenda Abschnitt 43). Angesichts dessen ist es auffällig, dass in europapolitischen Fragen katholische Standpunkte und Wünsche in erster Linie von geistlichen Amtsträgern (namentlich von Päpsten und von der ‚Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft‘ geltend gemacht wurden, wobei diese in der Auseinandersetzung um den Verfassungsvertrag auf die ökumenische Abstimmung mit der ‚Konferenz Europäischer Kirchen‘ Bedacht nahm).
- 24 Vgl. Dietrich Pirson: Öffentlichkeitsanspruch der Kirche, in: Roman Herzog/Hermann Kunst/Klaus Schlaich/Wilhelm Schneemelcher (Hrsg.): Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl., Stuttgart 1987, Band 2, Sp. 2278ff.; Rüdiger Schloz: Religionsfreiheit, in: Herzog/Kunst/Schlaich/Schneemelcher: Evangelisches Staatslexikon, 1987, Bd. 2, Sp. 2966ff.
- 25 So z.B. Paul Mikat: Zur rechtlichen Bedeutung religiöser Interessen, in: Material zum Problem Kirche und Politik, Heft 33 der Materialien der Politischen Akademie Eichholz, Bonn 1975, S. 9ff., hier S. 15. Man kann dabei auch an die Frage denken, „ob nicht auch der säkularisierte Staat letztlich aus jenen inneren Antrieben und Bindungskräften leben muß, die der religiöse Glaube seiner Bürger vermittelt“ – weil sich die Freiheit im freiheitlichen Staat aus der „moralischen Substanz des einzelnen“ reguliert (Ernst Wolfgang Böckenförde: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, 1967; hier nach: Böckenförde: Staat – Gesellschaft – Freiheit, Frankfurt am Main 1976, S. 42ff., hier S. 61, S. 60). Damit sind nicht gemeinnützige Leistungen der Kirchen im Bildungs- und Gesundheitswesen, in der Kulturpflege und dergleichen gemeint; vgl. Hans Maier: Dienste der Kirche am Staat – Entwurf einer Typologie, in: Die Verantwortung der Kirche für den Staat (Essener Gespräche, Band 25), Münster 1991, S. 5ff.

Dies hat dem Vertragsartikel ein etwas eigenartiges Gepräge gegeben, nicht nur durch die Art der ‚Dazwischenschiebung‘ des zweiten Absatzes nach dem ersten und vor dem dritten, sondern auch weil die Gründe für die Abhebung der Kirchen und Religionsgemeinschaften von anderen Verbänden und zivilgesellschaftlichen Gruppierungen nicht auch für die irreligiösen unterstellt werden müssen. Gerechtfertigt ist der Einschub von Absatz 2 inhaltlich ohnehin.<sup>26</sup>

## Das Resultat

Die Formulierung der Präambel und des sogenannten ‚Kirchenartikels‘ (diese Bezeichnung ist tatsächlich unangemessen!) sind das Resultat eines Ringens, das sich vordergründig um mehrere für die Rechtsordnung der Union nicht unwichtige, aber scheinbar nur für bestimmte Akteure und ihre Anliegen wichtige Fragen drehte:

- Die Sicherung der religionsverfassungsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten, als ein Element der nationalen Identitätswahrung;
- die ausdrückliche Affirmation religiöser, insbesondere christlicher Komponenten des geistigen Erbes Europas und damit um deren Anerkennung als heute noch bedeutsame Elemente der europäischen Identität; sowie
- die Zuerkennung eines besonderen Status an Kirchen, religiöse Vereinigungen und Körperschaften sowie an Weltanschauungsgemeinschaften, deren Beiträge eine Einbeziehung in den Prozess der Selbstverständigung Europas über seine geistige und politische Positionierung rechtfertigen.<sup>27</sup>

Nicht alles, was die christlichen Kirchen – als die eigentlichen Initiatoren – sich wünschten, haben sie erreicht, aber was schließlich in den Vertrag von Lissabon Eingang fand, war ihnen willkommen.

Die Beschränkung des Blicks auf das, was man die im Kontext der Europäischen Union ‚Kirchen-, Religions- und Weltanschauungspolitik‘ nennen könnte, würde der Auseinandersetzung und ihren Implikationen jedoch nicht voll gerecht. Es ging dabei, wie schon angedeutet, auch um den Charakter der Union, um ihre weitere Ablösung von der bloßen Zweckverbandsnatur, um die Kräftigung der Qualität eines politischen Gemeinwesens. Es sieht

26 Das säkulare Gemeinwesen ist gegenüber religiösen und anderen Weltanschauungen neutral – dadurch unterscheidet es sich von einem „säkularistischen“ ebenso wie von einem z.B. christlich oder muslimisch geprägten. Eine weitere Überlegung könnte davon ausgehen, dass Glaubensgemeinschaften einen besonderen Respekt verdienen, weil sie für die Gewissensfreiheit einstehen, der für das freiheitliche Gemeinwesen eine Schlüsselrolle zukommt; das Bundesverfassungsgericht hat z.B. erklärt, dass religiös motiviertes Wollen und Handeln besonderen Schutz verdient, weil es für die personale Identität konstitutiv ist; daher dürften Handlungen, die aus einer bestimmten Glaubenshaltung fließen, nicht ohne weiteres den Sanktionen unterworfen werden, die für sie vorgesehen sind, wenn sie nicht glaubensmäßig motiviert sind (BVerfGE 32, S. 98ff., hier S. 108); vgl. Stefan Huster: Religionsausübung und allgemeines Gesetz, in: Merkur 55, Jg. 625/2001, S. 424-429. Das hat das Gericht 2006 bekräftigt, wobei freilich unter Umständen auch eine Abwägung mit anderen Rechtsgütern nötig sei (siehe Süddeutsche Zeitung vom 21.06.2006, S. 6: Schulpflicht hat Vorrang). Sollte die besondere Würdigung von Gewissensüberzeugungen, die im Rahmen von Religionsgemeinschaften geweckt und gestärkt werden, allerdings bedeuten, dass die Gewissensfreiheit z.B. von Menschen, die sich einem ‚philosophischen Glauben‘ (etwa im Sinn von Karl Jaspers) verschrieben haben, weniger respektabel sei, dann wäre dies mit der Säkularität des modernen Gemeinwesens kaum zu vereinbaren; es liegt dann nahe, eine Diskriminierung von ‚Weltanschauungsgemeinschaften‘, die sich um die Gewissensbildung ihrer Mitglieder bemühen, gegenüber religiösen Vereinigungen ebenfalls als unkorrekt anzusehen. (Ein „säkularistischer“ Staat könnte versucht sein, den gewissensbildenden Einflüssen der Kirchen Misstrauen entgegenzubringen und zum Beispiel den Atheismus und seine Propagierung gegenüber der religiösen Bekenntnisfreiheit privilegieren).

27 Die hier gewählte Formulierung ist etwas waghalsig. Im Vertragstext von Lissabon selbst bleibt unausgesprochen, welche Beiträge gemeint sind und man ist versucht zu meinen: solche zur europäischen Bewusstseinsbildung und damit zur ideellen Konsolidierung der Union.

nicht so aus, als ob alle an der Erarbeitung, Durchsetzung oder Bekämpfung entsprechender Textpassagen Beteiligte dies stets vor Augen hatten; jedenfalls haben viele von ihnen das in den Diskussionen selbst kaum je zu erkennen gegeben. Im Zug der Konventsarbeit war dies nicht verwunderlich; waren doch die dort herrschende Stimmung und der Gesamtduktus der erstrebten Konstitutionalisierung dazu angetan, diese Qualitätsvertiefung als selbstverständlich erscheinen zu lassen. Als dann das Verfassungsprojekt als solches scheiterte, hatte die Substanz des nachmaligen Artikels 17 des ‚Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union‘ bereits so klar Akzeptanz gefunden, dass ihr Erhalt nicht mehr infrage gestellt wurde. Das ist für die Verfechter der Sache erfreulich. Mehr wird für ihr Anliegen auf absehbare Zeit nicht zu erreichen sein. Ein neuer Konstitutionalisierungsschub steht nicht in Aussicht, und ohne ihn würde eine ‚religionspolitische Stärkung‘ der Union die mit dem erhofften Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu etablierende Balance von System- und Sozialintegration infrage stellen.<sup>28</sup>

‚Causa finita‘, möchte man sagen, wenigstens für die primärrechtliche Normierung und für die absehbare Zukunft. Wie sich die Umsetzung des Artikels 17 des ‚Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union‘ und insbesondere seines dritten Absatzes darstellen wird, und ob sich daraus abermals Auseinandersetzungen ergeben, darauf werden zumindest einige der engagierten Akteure und Beobachter gespannt sein.



## Die Freiheit der Religion im europäischen Verfassungsrecht

Herausgegeben von Stefan Kadelbach und Parinas Parhisi

2007, 194 S., brosch., 39,- €, ISBN 978-3-8329-2947-3  
(Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung, Bd. 9)

Das vorliegende Buch enthält Beiträge zur Freiheit der Religion im europäischen Verfassungsleben, die das Thema aus verschiedenen wissenschaftlichen und praktischen Perspektiven untersuchen.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



28 Zu den soeben verwendeten Begriffen vgl. Habermas: Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1 und 2, 1981. Dass es Befürworter einer weiteren ‚religionspolitischen Stärkung‘ der Union gibt, wird im Blick auf Weninger (Europa ohne Gott?, 2007) deutlich. Zur Unwahrscheinlichkeit eines neuen Konstitutionalisierungsschubs vgl. z.B. Anne Faber: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration* 2/2007, S. 103-116, vor allem S. 112-113; Klaus Hänsch: Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag, in: *integration* 4/2007, S. 499-502, vor allem S. 500.

# Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang?

Andreas Wimmel\*

In einem viel zitierten Aufsatz sprechen Richard Bellamy und Dario Castiglione von einer „normativen Wende“ in der Europawissenschaft.<sup>1</sup> Mit diesem Schlagwort verweisen sie auf die Beobachtung, dass der fortschreitende Prozess europäischer Integration nicht nur in politischen und öffentlichen Debatten, sondern auch in rechts-, sozial- und politikwissenschaftlichen Abhandlungen zunehmend mit Kritiken und Bewertungen konfrontiert ist, die über die Erklärung oder das ‚Verstehen‘ europapolitischer Institutionen, Prozesse und Politikfelder hinausgehen. Normativ argumentierende Wissenschaftler und Intellektuelle haben die Europaforschung als neues Betätigungsfeld erschlossen und damit begonnen, klassische Begriffe, Konzepte und Argumente zur Rechtfertigung (nationaler) politischer Ordnungen, die neben anderen Fragen und Problemstellungen traditionell in der praktischen Philosophie behandelt werden, an das europäische Mehrebenensystem heranzutragen, anstatt sich wie die frühen Pioniere der Integrationsforschung auf den empirischen Test von Hypothesen zu beschränken.<sup>2</sup> In erster Linie geht es in diesen kritischen Europadiskursen um die Fragen, ob und inwieweit politische oder rechtliche Entscheidungen, die innerhalb oder zwischen EU-Institutionen getroffen werden, Demokratie- und/oder Legitimationsdefiziten unterliegen (Diagnose), an welchen Merkmalen diese Defizite zu erkennen sind und auf welche Ursachen sie sich zurückführen lassen (Symptome), und durch welche politischen Maßnahmen oder gesellschaftlichen Entwicklungen sie gegebenenfalls gemindert oder behoben werden könnten (Therapien).

Völlig zurecht datieren Bellamy and Castiglione die Geburtsstunde der kritischen Legitimations- und Demokratiedebatten zurück bis zum Vertrag von Maastricht (1992), der zu einer erheblichen, folgenreichen und nach Jahren der Stagnation durchaus überraschenden Vertiefung und Weiterentwicklung der europäischen Integration führte. Auch wenn den gescheiterten Referenden und öffentlichen Protesten gegen den ‚Europäischen Verfassungsvertrag‘ in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 eine wesentlich größere Medienaufmerksamkeit zuteil wurde, setzte bereits spätestens mit dem Maastricht-Vertrag eine dreidimensionale Dynamik ein, deren Ineinandergreifen als Initialzündung der normativen Legitimations- und/oder Demokratiedebatte aufgefasst werden muss: Erstens begann damals die generelle Zustimmung zur Europäischen Union in vielen Mitgliedsländern zu sinken, sodass der bis dato vorausgesetzte ‚stillschweigende Konsens‘ seitens der Bürger zur Fortsetzung des europäischen Integrationsprojekts mehr und mehr ins Wanken geriet; zweitens wurden bekanntlich zwei nationale Verfassungsgerichte, das Bundesverfassungsgericht und der dänische Oberste Gerichtshof, angerufen, um prüfen zu lassen, ob der aus dem EG-Vertrag resultierende Verlust an nationaler Souveränität mit dem jeweiligen Verfassungsrecht zu vereinbaren ist; und drittens wurde in einigen Politikfeldern der Weg für Mehrheits-

\* Dr. Andreas Wimmel, Assistenzprofessor für European Studies am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien.

1 Richard Bellamy/Dario Castiglione: Legitimizing the Euro-Polity and its Regime. The Normative Turn in EU Studies, in: *European Journal of Political Theory* 1/2003, S. 7-34.

2 Siehe einführend die Überblicksartikel von Heidrun Friese/Peter Wagner: The Nascent Political Philosophy of the European Union, in: *Journal of Political Philosophy* 3/2002, S. 342-364 und Andreas Føllesdal: The Legitimacy Deficits of the European Union, in: *Journal of Political Philosophy* 4/2006, S. 441-468.

entscheidungen in Rat und Parlament freigemacht beziehungsweise ausgebaut, wodurch zumindest die theoretische Situation geschaffen wurde, dass eine Staatengruppe eine andere überstimmen könnte.<sup>3</sup>

Seitdem hat sich eine ungemein vielschichtige und kontrovers geführte Debatte zur Legitimation europäischen Regierens entwickelt, die heute kaum noch zu überblicken ist. Es scheint, als sei man in einem theoretischen Labyrinth ohne Ausgang gefangen. Dieser Artikel versucht nicht, einen weiteren normativen Beitrag zu den Diagnosen, Symptomen und Therapien eines Demokratie- und/oder Legitimationsdefizits der Europäischen Union zu leisten (oder gegen die Existenz von Defiziten zu argumentieren) oder vorliegende normative Positionen kritisch zu diskutieren, sondern konzentriert sich darauf, die ineinander verschlungenen Theoriestränge aufzulösen und eine analytische Differenzierung zu präsentieren, die – wie ich hoffe – zumindest etwas zur Ausleuchtung des Irrgartens beitragen kann. In Auseinandersetzung mit vorliegenden Kategorisierungen wird ein metatheoretisches Begriffssystem entwickelt, das zwischen bestimmten Konzepten, Objekten, Variablen und Bewertungsstandards unterscheidet, die mit der politischen Legitimität europäischen Regierens in normativen und empirischen Wechselbeziehungen stehen könnten. Das Ergebnis ist eine systematische Heuristik, die zu einer differenzierteren und theoretisch informierten Analyse und Bewertung von Demokratie- und Legitimationskritik, mit der die Europäische Union zunehmend konfrontiert wird, anleiten soll.

### Forschungsstand zur Metatheorie der EU-Legitimationsdebatte

Nachdem zunächst vor allem normative Bewertungen *erster Ordnung* zur politischen Legitimation europäischen Regierens veröffentlicht und diskutiert wurden, liegen inzwischen einige metatheoretische Studien *zweiter Ordnung* vor, in denen die Fachdebatte analytisch aufgearbeitet und systematisch ausdifferenziert wird.<sup>4</sup> Während die Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Legitimation der Europäischen Union anfangs durchaus Kreativpotenzial hatten und für mehrdimensionale Problemlösungen sensibilisierten, geht es im metatheoretischen Diskurs um begriffliche Schärfungen sowie die Offenlegung unlogischer oder inkonsistenter Zusammenhänge und Prämissen, die in Bewertungen erster Ordnung häufig unbewusst im Dunkeln geblieben sind. Eine solche Perspektive kann insofern zur Weiterentwicklung der EU-Legitimationsdebatte beitragen, als eine der zentralen Ursachen für die teilweise vollkommen gegensätzlichen Auffassungen zum Demokratie- und Legitimationsgehalt europäischen Regierens in uneinheitlichen und unklaren Begriffverständnissen zu verorten ist, die dazu geführt haben, dass manche Diskursteilnehmer zunächst regelrecht ‚aneinander vorbeigeredet‘ haben, ohne zum tieferliegenden Grund ihres Konflikts vorzudringen.<sup>5</sup> Obwohl sich diese metatheoretische Auseinandersetzung erst in ihren Anfängen befindet, wurde beispielsweise relativ schnell offensichtlich, dass die stark rezi-

3 Joseph H. H. Weiler: After Maastricht. Community Legitimacy in Post-1992 Europe, in: William J. Adams (Hrsg.): Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992, Ann Arbor 1992, S. 11-41.

4 Vgl. Dimitris N. Chrysochoou: Metatheory and the Study of the European Union. Capturing the Normative Turn, in: Journal of European Integration 2/2000, S. 123-144; Ronald Holzhaacker: Democratic Legitimacy and the European Union, in: Journal of European Integration 3/2007, S. 257-269.

5 Siehe exemplarisch die Debatte zwischen Andrew Moravcsik: In Defence of the “Democratic Deficit”. Reassessing Legitimacy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 4/2002, S. 603-624 und Andreas Føllesdal/Simon Hix: Why There is a Democratic Deficit in the EU. A Response to Majone and Moravcsik, in: Journal of Common Market Studies 3/2006, S. 533-562; vgl. außerdem die Beiträge in Beate Kohler-Koch/Berthold Rittberger (Hrsg.): Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Lanham 2007.

tierte und heute fast landläufige Dichotomie zwischen Input- und Output-Legitimität von Fritz Scharpf zumindest nicht mehr ausreicht, um alle denkbaren Formen und theoretischen Verknüpfungen von Legitimations- und Demokratiekritiken, die an das europäische Mehrebenensystem herangetragen wurden, einzufangen. Mit dieser gleichermaßen griffigen wie vereinfachenden Unterscheidung ist es nicht möglich, alle potenziellen Quellen und Defizite von politischer Legitimität widerspruchsfrei abzudecken, denn oftmals blieb unklar, ob und wie bestimmte Legitimationsobjekte mit welchem der beiden Legitimationstypen zusammenhängen, oder inwieweit der institutionelle Entscheidungsprozess (unabhängig von der Bürgerbeteiligung) normativ relevant ist.<sup>6</sup>

Die meisten vorliegenden metatheoretischen Studien zur EU-Legitimationsdebatte unterscheiden mehr oder weniger explizit zwischen bestimmten *Kategorien*, ohne dass immer deutlich wird, ob und inwieweit diese Differenzierungen begrifflich hinreichend sind, um alle möglichen Dimensionen von EU-Legitimität aufzufangen, die eine umfassende Heuristik voraussetzt. Erik O. Eriksen und John Erik Fossum schlagen drei Strategien als mögliche Lösungen für EU-Legitimationsprobleme vor, die von theoretischen Finalitätsideen der europäischen Integration abgeleitet werden und laut den Autoren jeweils spezifische Stärken und Schwächen aufweisen. Der erste Typ begreift die Europäische Union als eine funktionale „Problemlösungseinheit“, der zweite konstruiert sie als eine „Wertegemeinschaft“, und der dritte beschreibt sie als eine „auf Rechten basierende Vereinigung“. Diese drei Typen werden vor allem entlang der ihnen zugrunde liegenden „Konzeptionen von Rationalität“ (instrumentell, kontextuell, kommunikativ) und hinsichtlich ihres „Legitimationsmodus“ (Effektivität, kollektives Selbstverständnis, Gerechtigkeit und Normen der Fairness) unterschieden.<sup>7</sup> Christopher Lord und Paul Maignette unterscheiden demgegenüber zwischen vier „Legitimationsvektoren“ (*Vectors of Legitimation*), die nicht als voll entwickelte Theorien verstanden werden sollen, sondern als Leitlinien zu einer möglichen Legitimation europäischen Regierens: „Indirekte Legitimität“ meint demokratische Legitimation, die von der nationalen Ebene in die EU-Institutionen hineingetragen wird; „parlamentarische Legitimität“ fragt nach dem Einfluss und den Kontrollfunktionen nationaler parlamentarischer Körperschaften sowie des direkt gewählten Europäischen Parlaments im EU-Entscheidungsprozess; „technokratische Legitimität“ bemisst sich an der Fähigkeit der EU-Institutionen, komplexe und technisch anspruchsvolle Probleme effizient und effektiv für die Bürger zu lösen; und „prozedurale Legitimität“ ergibt sich aus den Verfahren der Entscheidungsfindung, also aus der Frage, wie Akteure oder Institutionen zusammenwirken und kollektiv entscheiden. Für jeden Vektor werden zusätzlich eine Input- und eine Output-Variante ausdifferenziert.<sup>8</sup> Richard Bellamy und Dario Castiglione unterscheiden zwischen einer „internen“ und einer „externen“ Dimensionen von Legitimität: Die interne Dimension reflektiert die normbasierten Beziehungen zwischen den Bürgern in politischen Ordnungen sowie gegenüber den Institutionen, von denen sie regiert werden; die externe Dimension betrifft die Rechtfertigung dieser Institutionen und ihre Vereinbarkeit mit bestimmten formalen und substanziellen

6 Fritz W. Scharpf: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/New York 1999; siehe dazu auch Andrew Moravcsik/Andrea Sangiovanni: *On Democracy and "Public Interest" in the European Integration*, in: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt/New York 2003, S. 122-148 und Peter A. Kraus: *Die Begründung demokratischer Politik in Europa. Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf*, in: *Leviathan* 4/2004, S. 558-567.

7 Erik O. Eriksen/John E. Fossum: *Europe in Search of Legitimacy. Strategies of Legitimation Assessed*, in: *International Political Science Review* 4/2004, S. 435-459.

8 Christopher Lord/Paul Maignette: *E pluribus unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2004, S. 183-202.

Normen. Beide Dimensionen lassen sich auf die Legitimation der „institutionellen Ordnung“ (*polity*) und auf das „Entscheidungssystem“ (*regime*) beziehen, wobei die Polity-Dimension noch einmal in „Subjekte“ und „Sphären“ des Politischen, und die Regime-Dimension in „Stile“ und „Reichweiten“ (*scopes*) des Politischen ausdifferenziert wird.<sup>9</sup> Andreas Føllesdal, der bislang die komplexeste Kategorisierung vorgelegt hat, differenziert schließlich zwischen vier grundlegenden „Konzeptionen“ (Legalität, Rechtsbefolgung, Problembeiwältigung, Rechtfertigungsfähigkeit), vier institutionellen „Mechanismen“ (Partizipation, repräsentative Demokratie, faktische Zustimmung, Ergebnisse), und sechs „Objekten“ (politische Entscheidungen, Autoritäten, öffentliche Institutionen, politische Ordnung insgesamt, Grundsätze der politischen Ordnung und politische Gemeinschaft) demokratischer Legitimation. Die jeweiligen Unterkategorien werden teilweise noch weiter ausdifferenziert, beispielsweise die Konzeption „Rechtfertigungsfähigkeit“ (*justifiability*) in legale, soziale und normative Legitimation.<sup>10</sup>

Offensichtlich unterscheiden sich diese vier metatheoretischen Ansätze erheblich voneinander, obwohl die meisten Kategorien in leicht veränderter Form und Struktur in allen Typologien auftauchen und alle Autoren das gleiche Erkenntnisziel verfolgen, nämlich die Entwicklung einer konsistenten und umfassenden Heuristik zur Analyse und Bewertung der politischen Legitimation der Europäischen Union. Diese Unterschiede sind erstens vor allem auf begriffliche Unschärfen zurückzuführen, da die meisten Kategorien metaphysische Prinzipien darstellen, die sich auf nicht direkt wahrnehmbare, sehr abstrakte Sachverhalte beziehen, und deren Deutung und Abgrenzung einen erheblichen Definitionsaufwand erfordert. Diese Interpretationsvarianz führt zu unterschiedlichen Anordnungen der Begriffe, die teilweise auf der gleichen Ebene angesiedelt werden, teilweise jedoch auch als Teil- oder Unterkategorien gedeutet und deswegen anderen Oberkategorien zugeordnet werden. Während beispielsweise die vier Legitimationsvektoren von Lord und Magnette auf einer gleichrangigen Ebene liegen, definieren Bellamy und Castiglione bestimmte Ober-, Zwischen- und Unterkategorien. Beide Begriffsanordnungen ziehen Begründungslasten nach sich, da entweder argumentiert werden muss, warum bestimmte Kategorien auf einer Ebene liegen und keine Unterkategorien haben, oder weil gerechtfertigt werden muss, warum bestimmte Kategorien nicht auf einer Ebene liegen und Unterkategorien einzuführen sind. Zweitens bleibt häufig unklar, ob bestimmte Ober- und Unterkategorien notwendige Bedingungen für die jeweilige Kategorie darstellen, oder sogar als hinreichende Bedingungen zu verstehen sind. Notwendige Bedingungen weisen bestimmte Kategorien als theoretisch dringend erforderlich aus, die in keinem kompletten metatheoretischen Begriffssystem fehlen dürfen, und hinreichende Bedingungen behaupten die analytische Vollständigkeit bestimmter Ober- und Unterkategorien. Während Føllesdal unmissverständlich formuliert, dass er eine hinreichende Kategorisierung vorzulegen versucht, lassen Eriksen und Fossum in ihrem Artikel offen, ob die drei Strategien der Legitimation für eine umfassende Heuristik ausreichen. Und drittens bleibt häufig undurchsichtig, ob die Autoren bereits bestimmte Kategorien als normative Bedingungen für eine legitime politische Ordnung postulieren (und inwieweit diese defizitär sind), oder ob bestimmte Kategorien zunächst einmal systematisch ausdifferenziert werden, die mit der politischen Legitimität europäischen Regierens in einer normativ-theoretischen Beziehung stehen *könnten*. Sowohl die analytische als auch die wertende Perspektive verkörpern sinnvolle Ansatzpunkte für einen ertragreichen Legitimationsdiskurs, allerdings wäre

9 Bellamy/Castiglione: Legitimizing the Euro-Polity and its Regime, 2003.

10 Andreas Føllesdal: EU Legitimacy and Normative Political Theory, in: Michelle Cini/Angela Bourne (Hrsg.): Palgrave Advances in European Union Studies, Basingstoke 2006, S. 151-173.

eine klare Offenlegung und Positionierung hilfreich, um Missverständnisse zu vermeiden. Analytische Kategorien, die der Vollständigkeit halber in ein metatheoretisches Begriffssystem gehören, müssen nicht gleichzeitig als normativ notwendig oder defizitär ausgewiesen werden. Eine Bewertung der einzelnen Kategorien, die häufig empirisches Wissen voraussetzt, bedeutet einen ungleich größeren Argumentationsaufwand und muss nicht zwingend geleistet werden, um die Kategorien *analytisch* zu rechtfertigen. Während Eriksen und Fossum von Beginn an offenlegen, dass sie ihre drei Legitimationsstrategien in erster Linie normativ diskutieren wollen, und sich Føllesdal zumindest im ersten Teil seines Textes sehr bemüht zeigt, stark wertende Begriffe zu vermeiden, vermischen sich in der komplexen Kategorisierung von Bellamy und Castiglione analytische und normative Elemente zu einem ineinander verästelten und nur schwer zu durchschauenden Begriffswirrwarr.

In den folgenden Abschnitten möchte ich darlegen, dass wir vier Oberkategorien mit jeweils drei Unterkategorien benötigen, um das Problem der demokratischen Legitimation europäischen Regierens in einem theoretischen Rahmen erfassen und bearbeiten zu können. Erstens benötigen wir ein *Legitimationskonzept*, das präzise definiert und abgrenzt, unter welchen Bedingungen politische Macht akzeptierbar oder anerkennungswürdig erscheint. Zweitens benötigen wir ein *Legitimationsobjekt*, also eine bestimmte politische Einrichtung oder eine bestimmte Rechtsnorm, deren politische Legitimität bewertet werden kann. Drittens muss eine *Legitimationsvariable* bestimmt werden, von der die politische Legitimität abhängig gemacht wird, also beispielsweise der Prozess der Entscheidungsfindung oder bestimmte Politikresultate. Und viertens muss ein *Legitimationsstandard* formuliert werden, an dem die Legitimität gemessen und beurteilt werden kann, also beispielsweise ein normativer Idealzustand oder ein bestimmter Nationalstaat. Zudem werde ich argumentieren, dass es ausreicht, jede dieser Kategorien in jeweils drei Unterkategorien auszudifferenzieren, um die bislang in der Debatte diskutierten Formen und theoretischen Verknüpfungen von Legitimations- und/oder Demokratiekritiken, die an das Mehrebenensystem der Europäischen Union herangetragen wurden, einzufangen.<sup>11</sup>

### **Legitimationskonzepte**

Unter welchen Bedingungen politische Ordnungen legitimiert beziehungsweise von einem Staat mitunter gewaltsam durchgesetzte Zwänge gerechtfertigt werden können, ist vermutlich das älteste, aber nach wie vor zentrale Thema der politischen Philosophie.<sup>12</sup> Nachdem sich die Europäische Union zu einem supranationalen Herrschaftsverband entwickelt hat, in dem *regiert* wird, also rechtlich verbindliche Entscheidungen von einer Tiefe und Reichweite getroffen und durchgesetzt werden, die zuvor allein souveränen Nationalstaaten vorbehalten waren, stellt sich zwingend die Frage, welche klassischen Legitimationskonzepte auch jenseits nationalstaatlichen Regierens ihre normative Gültigkeit behalten.<sup>13</sup> Legitimationskonzepte formulieren Vorstellungen darüber, ob und unter welchen Bedingungen bestimmte Legitimationsobjekte, wie beispielsweise politische Institutionen oder einzelne

11 Damit soll ausdrücklich nicht behauptet werden, dass mit dieser Heuristik nicht nur die bereits diskutierten, sondern auch alle möglichen Formen von Demokratie- und Legitimationskritiken, die in Zukunft an die EU herangetragen werden könnten, berücksichtigt werden. Ich danke einem der Gutachter für diesen wichtigen Hinweis.

12 Rodney Barker: *Political Legitimacy and the State*, Oxford 1990; David Beetham: *The Legitimation of Power*, Basingstoke 1991.

13 Rodney Barker: *Legitimacy, Legitimation, and the European Union. What Crisis?*, in: Paul P. Craig/Richard Rawlings (Hrsg.): *Law and Administration in Europe. Essays in Honour of Carol Harlow*, Oxford 2003, S. 157-174.

politische Sachentscheidungen, als akzeptierbar oder anerkennungswürdig unterstellt werden können und unabhängig von der eigenen Person intersubjektiv zu rechtfertigen sind.<sup>14</sup> In Bezug auf die Europäische Union sind drei Konzepte politischer Legitimation unterschieden worden, mit denen bestimmte Legitimationsobjekte einer Bewertung unterzogen werden könnten, nämlich *Legalität*, *Zustimmung/Folgebereitschaft* und *normative Rechtfertigung*.

*Legalität*: Das Konzept der Legalität beschränkt sich auf die rein juristisch zu beantwortende Frage, ob und inwieweit gegen positiv gesetzte Rechtsvorschriften verstoßen wird und leitet aus dieser Beurteilung die Legitimität politischer Ordnungen ab. Ob und inwieweit diese Rechtskonformität gegeben ist, könnte entweder von den Urteilen nationaler oder supranationaler Instanzen wie dem Europäischen Gerichtshof abhängig gemacht werden, oder von der eigenen juristischen Argumentation. Ganz offensichtlich verbirgt sich hinter diesem ersten Konzept die seit jeher heftig umstrittene Idee des Rechtspositivismus, zu dem nach wie vor ein (allerdings überschaubarer) rechtsphilosophischer Diskurs geführt wird.<sup>15</sup> Zumindest in der metatheoretischen Debatte um die politische Legitimität der Europäischen Union sollte dieses Legitimationskonzept trotzdem berücksichtigt werden, denn selbst wenn man die Legalität eines politischen Systems nicht als hinreichende Bedingung für dessen Legitimität akzeptiert, bleibt der Legalitätsaspekt möglicherweise dennoch eines von mehreren Bewertungskriterien. Im Zusammenhang mit der Europäischen Union können zwei Dimensionen von Legalität unterschieden werden, nämlich erstens die Vereinbarkeit der primärrechtlichen Vertragsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft mit nationalem Verfassungsrecht, und zweitens die formale Rechteinhaltung im legislativen und exekutiven Entscheidungsprozess innerhalb und zwischen EU-Institutionen.<sup>16</sup>

*Zustimmung/Folgebereitschaft*: Das Konzept der Zustimmung/Folgebereitschaft wird in der Tradition von Max Weber häufig als „Legitimitätsglaube“ bezeichnet.<sup>17</sup> Die Legitimität eines politischen Systems oder einzelner Entscheidungen hängt gemäß dieses Konzepts von der faktischen Anerkennung der Bürger ab, die empirisch gemessen werden kann. Zustimmung wird in der Regel durch Einstellungs- und Meinungsfragen erfasst, während sich Folgebereitschaft an der Einhaltung von Rechtsnormen erkennen lässt. Sobald die Zustimmung- und/oder Folgebereitschaft der Bevölkerung innerhalb eines politischen Raumes unter ein bestimmtes (schwer zu definierendes) Niveau sinkt, müsse von einer Legitimationskrise gesprochen werden, unabhängig davon, inwieweit Bürgerproteste oder die Ausübung zivilen Ungehorsams normativ gerechtfertigt sind. Sofern nur dieses zweite Konzept herangezogen wird, könnten politische Ordnungen durchaus als legitim gelten, auch wenn bestimmte Rechtsvorschriften nicht rechtmäßig erlassen wurden, solange die Bürger nur zustimmen und ihnen Folge leisten. Im Kontext der Europäischen Union könnte argumentiert werden, europäisches Regieren würde dann unter einem Legitimationsdefizit leiden, wenn immer weniger Bürger die EU-Mitgliedschaft ihres Landes befürworteten, wenn sie die in

14 John Rawls: Justice as Fairness. Political not Metaphysical, in: Philosophy and Public Affairs 3/1985, S. 223-251; siehe dazu auch Glyn Morgan: The Idea of a European Superstate. Public Justification and European Integration, Princeton 2005, der vertragstheoretisch analysiert hat, ob und inwieweit das politische System der Europäischen Union mit John Rawls Theorie der Gerechtigkeit legitimiert werden könnte.

15 Weyma Lübke: Legitimität kraft Legalität. Sinnverstehen und Institutionenanalyse bei Max Weber und seinen Kritikern, Tübingen 1991; David Dyzenhaus: The Legitimacy of Legality, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 3/1996, S. 324-360.

16 Paul P. Craig: Democracy and Rule-making within the EC. An Empirical and Normative Assessment, in: European Law Journal 2/1997, S. 105-130; Koen Lenaerts/Marlies Desomer: New Models of Constitution-Making in Europe. The Quest for Legitimacy, in: Common Market Law Review 6/2002, S. 1217-1254.

17 Roger Cotterrell: Legality and Political Legitimacy in the Sociology of Max Weber, in: David Sugarman (Hrsg.): Legality, Ideology and the State, London 1983, S. 69-94.

die nationalen Rechtsordnungen umgesetzten EU-Richtlinien nicht akzeptierten, wenn die Beteiligung an Europawahlen nachhaltig sinken würde, oder wenn der öffentliche Widerstand gegen EU-Politik oder gegen die ‚Europäische Verfassung‘ zunähme.<sup>18</sup>

*Normative Rechtfertigung:* Das Konzept der normativen Rechtfertigung ist zweifellos das am häufigsten verwendete und gleichzeitig hinsichtlich der inhaltlichen Konkretisierung am meisten umstrittene Verständnis politischer Legitimation im Kontext der EU-Legitimitätsdebatte. Hinter dieser dritten Unterkategorie verbirgt sich kein eindeutiges, vom Subjekt externes Bewertungsobjekt wie positiv gesetzte Rechtsvorschriften oder die Zustimmung beziehungsweise Folgebereitschaft der Bürger, sondern dieses Konzept zeichnet sich vielmehr durch eine subjektive Normensetzung aus, die als Bewertungsmaßstab selbst erst begründet und gerechtfertigt werden muss: Legalität kann, muss aber nicht unbedingt Teil einer normativen Rechtfertigung sein.<sup>19</sup> Klassische Beispiele sind normative Rechtfertigungen bestimmter Demokratieverständnisse oder substanzielle Güter wie individuelle Freiheitsrechte oder soziale Gerechtigkeit, die politische Systeme gewährleisten und sichern müssten, um als legitim gelten zu können. Politische Ordnungen, in denen gemäß bestimmter Verfahrensnormen geltendes Recht erlassen wird und die Bevölkerungsmehrheit diesem zustimmt beziehungsweise folgt, könnten laut diesem Konzept trotzdem illegitim sein, wenn in ihnen bestimmte, normativ als substanziell begründete Ansprüche oder Güter nicht respektiert oder nicht bereitgestellt werden.<sup>20</sup> Bezogen auf die Europäische Union könnte mit diesem Konzept beispielsweise argumentiert werden, europäisches Regieren leide unter einem Legitimationsdefizit, weil die Beteiligungschancen der Bürger an europapolitischen Entscheidungsprozessen zu gering seien oder die Folgen von politischen Sachentscheidungen soziale Ungerechtigkeiten verstärken würden.

Mit diesen drei Konzepten werden die bislang am intensivsten diskutierten Verständnisse, wie politische Legitimität begrifflich definiert und analytisch ausdifferenziert werden kann, berücksichtigt. Das rechtspositivistische Konzept *Legalität* leitet aus der Gesetzmäßigkeit bestimmter Rechtsnormen und Prozeduren deren Legitimität ab und bedient sich damit einem anderen Begründungsmodus als die beiden anderen Konzepte. Das Konzept der *Zustimmung/Folgebereitschaft*, das häufig auch als empirische Legitimität verstanden wird, fragt nach gesellschaftlichen Indikatoren zur Beurteilung politischer Herrschaftsordnungen (oder einzelner Entscheidungen), die außerhalb des beobachtenden Subjekts selbst liegen, also vor allem Meinungsumfragen, Protestbewegungen oder öffentliche Debatten. Das Konzept der *normativen Rechtfertigung* setzt demgegenüber eine subjektive Normsetzung voraus, die unabhängig von sozialen Ereignissen mit überzeugenden Gründen gerechtfertigt werden muss, zum Beispiel die gängige Forderung nach transparenten Entscheidungsverfahren. Zweifellos könnten diese drei Konzepte zusammenhängen: So könnte die prozedurale Legalität von Rechtsnormen die Zustimmung oder Folgebereitschaft der Bürger beeinflussen, oder normative Legitimationskritik könnte auf zunehmende soziale Protestbewegungen gestützt werden, die sich nur empirisch feststellen ließen.

18 Dieter Fuchs: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die politische Integration Europas: Eine Analyse der Einstellungen der Bürger in Westeuropa, in: Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraut Roller (Hrsg.): Europäische Integration in der öffentlichen Meinung, Opladen 2003, S. 29-56; Achim Hurrelmann: European Democracy, the "Permissive Consensus", and the Collapse of the EU Constitution, in: European Law Journal 3/2007, S. 343-359.

19 Gerald F. Gaus: Justificatory Liberalism. An Essay on Epistemology and Political Theory, New York 1996; John A. Simmons: Justification and Legitimacy, in: Ethics 4/1999, S. 739-771.

20 Brett R. Wheeler: Law and Legitimacy in the Work of Jürgen Habermas and Carl Schmitt, in: Ethics & International Affairs 1/2001, S. 173-183.

## Legitimationsobjekte

Legitimationsobjekte bezeichnen bestimmte empirische Einheiten, die einer normativen Bewertung unterzogen werden können, je nachdem, welches Legitimationskonzept gewählt wird. Während die drei Konzepte zunächst ein bestimmtes Begriffsverständnis von politischer Legitimität definieren, können die Objekte entlang dieser Konzepte hinsichtlich ihrer Legitimation analysiert werden. In der Regel wird in der Legitimationsdebatte die Europäische Union als eine empirische Einheit gesehen, ohne ausreichend zwischen verschiedenen Institutionen und speziellen Sachentscheidungen zu differenzieren. Natürlich kann die politische Ordnung der Europäischen Union insgesamt Legitimationsdefizite aufweisen, die sich nicht auf untergeordnete Einheiten reduzieren lassen. Allerdings wäre auch die Situation denkbar, dass wir bestimmte Defizite ausschließlich bei der Analyse bestimmter Institutionen oder bestimmter Sachentscheidungen feststellen, während das Gesamtsystem keinen Anlass für Demokratie- oder Legitimationskritik bietet. Deswegen sind in Bezug auf die Europäische Union drei Objektebenen demokratischer Legitimation unterschieden worden, die einer kritisch-normativen Bewertung unterzogen werden könnten, nämlich die *politische Ordnung der EU* (oder: deren Verfassung) insgesamt, einzelne *EU-Institutionen* und spezifische *EU-Politikentscheidungen*.

*Politische Ordnung (Verfassung) der EU:* Klassischerweise wurden Legitimationsbewertungen meist auf politische Ordnungen insgesamt bezogen, beispielsweise auf die Chancen der Bürger, sich aktiv an politischen Entscheidungen zu beteiligen, auf die mehr oder weniger demokratische Verfassung eines Nationalstaates oder auf das Zusammenspiel verschiedener Institutionen oder Ebenen innerhalb eines Bundesstaates. Die Kritik richtet sich bei diesem ersten Objekt nicht gegen einzelne Institutionen innerhalb des Systems oder gegen spezielle politische Sachentscheidungen, sondern gegen die Konstruktion der politischen Ordnung in ihrer Gesamtheit. So kann je nach Legitimationskonzept diskutiert werden, ob und warum präsidentielle Regierungssysteme weniger legitim sind als parlamentarische Demokratien, inwieweit direktdemokratische Beteiligungsformen zu einer höheren politischen Legitimation führen als repräsentative Entscheidungsverfahren, oder inwieweit die Zustimmung der Bürger zur politischen Ordnung vom jeweiligen Demokratietyp abhängt.<sup>21</sup> Die Debatte zur politischen Legitimation europäischen Regierens war von Beginn an stark auf dieses erste Legitimationsobjekt konzentriert, insbesondere bei der Frage um die Notwendigkeit einer ‚Europäischen Verfassung‘ und bezüglich institutioneller Reformen,<sup>22</sup> aber auch aktuell im Kontext der Problematik (zu) langer „Legitimationsketten“ im komplexen Mehrebenensystem der Europäischen Union.<sup>23</sup>

*EU-Institutionen:* Ein zweites Objekt, das einer Legitimationsbewertung unterzogen werden kann, sind einzelne politische Institutionen innerhalb einer (nationalen oder supranationalen) politischen Ordnung. Je nachdem, welches Konzept politischer Legitimation herangezogen wird, wäre theoretisch die Situation denkbar, dass zwar das politische System

21 Albert Weale: *Democracy*, Basingstoke 1999; Manfred G. Schmidt: *Demokratietheorien*, Opladen 2000; Frank Cunningham: *Theories of Democracy. A Critical Introduction*, London 2002.

22 Dieter Grimm: *Braucht Europa eine Verfassung?*, in: *Juristen Zeitung* 50 (16. Juni 1995), S. 581-591; Joseph H. H. Weiler: *Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in: *European Law Journal* 3/1995, S. 219-258.

23 Marcus Höreth: *No Way out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance*, in: *Journal of European Public Policy* 2/1999, S. 249-268; Stephen George: *Multi-Level Governance and the European Union*, in: Ian Bache/Matthew Flinders (Hrsg.): *Multi-level Governance*, Oxford 2005, S. 107-126; Arthur Benz: *Policy-Making and Accountability in EU Multilevel Governance*, in: Arthur Benz/Yannis Papadopoulos (Hrsg.): *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, London 2006, S. 168-199.

insgesamt legitimiert ist, aber einzelne politische Institutionen spezielle Legitimationsmängel aufweisen, möglicherweise weil ihnen die Folgebereitschaft verweigert wird, sie sich nicht an geltendes Recht halten oder keine demokratische Partizipation ermöglichen, sofern Formen verstärkter Beteiligung normativ gerechtfertigt werden. Auf der anderen Seite wäre es aber ebenso vorstellbar, dass zwar die politische Ordnung insgesamt Defizite politischer Legitimität aufweist, aber dafür zumindest einzelne Institutionen zufriedenstellend legitimiert sind, weil gerade sie bestimmten Kriterien gerecht werden, also zum Beispiel effektive Problemlösungen anbieten oder sehr transparent verhandeln und entscheiden. Im Kontext der Debatte um die politische Legitimation von einzelnen EU-Institutionen wurde unter anderem gefragt, ob und inwieweit Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs von den Bürgern akzeptiert werden, inwieweit die Politik der Europäischen Zentralbank demokratisch legitimiert ist beziehungsweise sein sollte, und inwieweit der EU-Verfassungskonvent besser legitimiert war als herkömmliche Vertragsrevisionen im Rahmen von Regierungskonferenzen.<sup>24</sup>

*EU-Politikentscheidungen:* Schließlich können bestimmte Politikentscheidungen als empirische Einheiten Legitimationsbewertungen ausgesetzt werden.<sup>25</sup> Diese dritte Unterscheidung ist notwendig, weil aus der demokratischen Legitimation politischer Ordnungen insgesamt oder einzelner politischer Institutionen nicht unbedingt geschlussfolgert werden kann, dass auch einzelne Politikentscheidungen je nach Legitimationskonzept und Legitimationsvariable (siehe unten) ausreichend legitimiert sind. Beispielsweise könnte gerade in bestimmten Politikfeldern und von verschiedenen Institutionen gegen Verfahrensrecht verstoßen oder Entscheidungen getroffen werden, die substanzielle Normen wie Freiheits- oder Gleichheitsrechte verletzen. Außerdem wäre die Situation theoretisch vorstellbar, dass für Entscheidungen in bestimmten Politikfeldern andere institutionelle Verfahren gelten, die zu anderen Legitimationsbewertungen führen könnten.<sup>26</sup> Im Kontext von EU-Politikfeldern wurde unter anderem gefragt, ob und inwieweit Entscheidungen in der Handelspolitik der Europäischen Union als ausreichend demokratisch legitimiert bezeichnet werden können, inwieweit Entscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union ausreichend demokratisch kontrolliert sind, und aktuell, inwieweit und mit welchen Legitimationsmodellen steuerpolitische Entscheidungen in der Euro-Zone („Euroland“) gerechtfertigt werden können.<sup>27</sup>

Diese drei Objekte decken die am meisten diskutierten Einheiten ab, die im Rahmen der EU-Legitimationsdebatte einer kritischen Bewertung unterzogen wurden oder werden könnten. Das offensichtlichste und gängigste Bewertungsobjekt ist dabei die *politische Ordnung der EU* in ihrer Gesamtheit, in der Regel das Zusammenspiel der EU-Institutionen und die Chancen der Bürger, sich an EU-Politik allgemein zu beteiligen. Gleichwohl können Legitimationsbewertungen auf zwei andere Objektebenen konzentriert oder beschränkt werden,

24 James L. Gibson/Gregory A. Caldeira: The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice, in: *American Journal of Political Science* 2/1995, S. 459-489; Robert Elgie: The Politics of the European Central Bank. Principal-agent Theory and the Democratic Deficit, in: *Journal of European Public Policy* 2/2002, S. 186-200; Thomas Risse/Mareike Kleine: Assessing the Legitimacy of the EUs Treaty Revision Methods, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2007, S. 69-80.

25 Anders Hanberger: Public Policy and Legitimacy: A Historical Policy Analysis of the Interplay of Public Policy and Legitimacy, in: *Policy Science* 3/2003, S. 257-278.

26 David McKay: Policy Legitimacy and Institutional Design. Comparative Lessons for the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2000, S. 25-44.

27 Sophie Meunier: Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union, in: *Comparative European Politics* 1/2003, S. 67-90; Wolfgang Wagner: The Democratic Control of Military Power Europe, in: *Journal of European Public Policy* 2/2006, S. 200-216; Stefan Collignon: The Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy, in: *International Political Science Review* 2/2007, S. 155-184.

die analytisch von dem politischen System insgesamt unterschieden werden müssen, nämlich auf einzelne *EU-Institutionen* und einzelne *EU-Politikentscheidungen*. Normative oder empirische Zusammenhänge zwischen den drei Objekten wären möglich: So könnten eventuelle Legitimationsmängel von speziellen Entscheidungen in bestimmten Politikfeldern (je nach Legitimationskonzept und Legitimationsvariable) auf bestimmte Entscheidungsverfahren in einzelnen EU-Institutionen oder auf das gesamte politische System der Europäischen Union zurückgeführt werden. Andererseits könnten Entscheidungen in bestimmten Politikfeldern selbst dann Legitimationsprobleme bescheinigt werden, wenn das Gesamtsystem oder einzelne EU-Institutionen ausreichend demokratisch legitimiert sind, zum Beispiel, weil sie bestimmten substanziellen Normen trotz eines legitimen Entscheidungsprozesses nicht gerecht werden.

### Legitimationsvariablen

Legitimationsvariablen sind veränderliche Faktoren, von denen je nach Legitimationskonzept die Bewertung demokratischer Legitimation abhängig gemacht werden kann. Je nachdem, inwieweit ein Legitimationsobjekt, beispielsweise eine politische Institution, einer bestimmten Variable gerecht wird, kann sie als mehr oder weniger legitimiert beurteilt werden. Während sich die drei Legitimationskonzepte jeweils hinsichtlich des Begründungsmodus unterscheiden, und die drei Legitimationsobjekte als Gegenstände zu verstehen sind, die einer Legitimationsbewertung unterzogen werden können, stellen die Legitimationsvariablen gewissermaßen unabhängige Parameter bereit. Sie formulieren also selbst keine Ideen darüber, mit welchem Argumentationsmodus die demokratische Legitimation politischer Institutionen oder einzelner Sachentscheidungen gerechtfertigt werden könnte, sondern sind Pfade, mit denen nach Legitimationsquellen oder -defiziten gesucht werden kann; deswegen lassen sich theoretisch alle drei Konzepte und Objekte mit unabhängigen Variablen kombinieren. In Bezug auf die Europäische Union sind vor allem drei Variablen demokratischer Legitimation unterschieden worden, von denen die Legitimität bestimmter Objekte abhängig gemacht werden könnte, nämlich *Partizipation (Input)*, *Prozess (Throughput)* und *Ergebnisse (Output)*.

*Partizipation (Input)*: Partizipation ist die älteste und am intensivsten diskutierte Variable, von der die demokratische Legitimation politischer Ordnungen abhängig gemacht werden kann. Sie fragt nach den direkten und indirekten Einflusschancen der Bürger auf die Politik beziehungsweise nach ihren Möglichkeiten, sich aktiv an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen.<sup>28</sup> Diese Variable schließt auch die zivilen und soziokulturellen Grundlagen demokratischer Politik mit ein und deckt damit die erste Phase des politischen Prozesses bis zur inhaltlichen Politikformulierung durch die gewählten Abgeordneten ab. Einerseits könnte zur Bewertung herangezogen werden, inwieweit die Bürger an allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen teilnehmen dürfen oder inwieweit sie direkt-demokratisch mitbestimmen können, je nachdem, welches Modell politischer Legitimation zuvor normativ gerechtfertigt wurde. Außerdem ist oft argumentiert worden, dass eine stabile kollektive Identität eine Voraussetzung für legitime demokratische Verfahren sei, vor allem bei Mehrheitsentscheidungen. Andererseits können die Chancen bewertet werden, selbst gewählt zu werden, um anschließend im Entscheidungsprozess aktiv mitzuwirken.

28 Arend Lijphart: Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering, in: European Journal of Political Research 1/1994, S. 1-18; Dieter Fuchs: Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien, in: Michael Th. Greven (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen 1998, S. 151-179; Robert A. Dahl: On Democracy, New Haven 2000.

Viele dieser Fragen wurden im Kontext der Europäischen Union breit diskutiert, unter anderem die Rolle von Volksabstimmungen,<sup>29</sup> die Notwendigkeit einer europäischen Öffentlichkeit und Identität (im Sinne einer „Volksgemeinschaft“),<sup>30</sup> oder die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und sozialer Bewegungen.<sup>31</sup>

*Prozess (Throughput)*: Die zweite Variable, von der die Legitimation politischer Ordnungen abhängig gemacht werden kann, ist der institutionelle Entscheidungsprozess. Nachdem die Bürger ihre direkten oder indirekten Beteiligungschancen ausgeschöpft und ihre Präferenzen in der Regel delegiert haben, kommen Repräsentanten oder Interessenvertreter ins politische Spiel, die im komplexen Institutionengefüge entlang bestimmter Verfahren verhandeln und entscheiden.<sup>32</sup> Bezogen auf die Europäische Union hängt die politische Legitimität in dieser zweiten Phase von den prozeduralen Mechanismen der Entscheidungsfindung im europäischen Mehrebenensystem ab, sowohl innerhalb einzelner EU-Institutionen und vertikal zwischen verschiedenen EU-Institutionen als auch horizontal zwischen den nationalen Ebenen und der europäischen Ebene.<sup>33</sup> Je nachdem, welches Legitimationskonzept herangezogen wird, könnten bestimmte Legislativprozesse innerhalb oder zwischen verschiedenen Ebenen im politischen System der Europäischen Union als mehr oder weniger (demokratisch) legitimiert bewertet werden. Im Kontext der EU-Legitimitätsdebatte ist unter anderem diskutiert worden, inwieweit nationale Parlamente stärker in legislative Prozesse eingebunden werden sollten, inwieweit Transparenz im Entscheidungsverfahren und der Zugang zu Informationen eine Rolle spielen, und inwieweit argumentative Beratungen in Kommissionen und Ausschüssen die demokratische Legitimation europäischen Regierens steigern können.<sup>34</sup>

*Ergebnisse (Output)*: Die letzte Variable macht die demokratische Legitimation einer politischen Ordnung beziehungsweise einzelner Institutionen von der Qualität ihrer Ergebnisse abhängig, also von den getroffenen Entscheidungen und deren Folgen, die aus dem politischen Prozess resultieren. Für diese Variable ist nicht entscheidend, inwieweit die Bürger an der Politik beteiligt sind (*input*) oder wie der institutionelle Entscheidungsprozess funktioniert (*throughput*), sondern welche Erträge und Bilanzen (*output*) am Ende herauskommen.

29 Michael Zürn: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1996, S. 27-55; Heidrun Abromeit: Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-state Polity, New York 1998.

30 Erik O. Eriksen: An Emerging European Public Sphere, in: European Journal of Social Theory 3/2005, S. 341-363; Bernhard Peters: Public Discourse, Identity, and the Problem of Democratic Legitimacy, in: Erik O. Eriksen (Hrsg.): Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU, London 2005, S. 84-123.

31 Stijn Smismans: European Civil Society. Shaped by Discourses and Institutional Interests, in: European Law Journal 4/2003, S. 473-495; Donatella Della Porta: Social Movements and Europeanisation, in: Gianfranco Bettin Lattes/Ettore Recchi (Hrsg.): Comparing European Societies. Towards a Sociology of the EU, Bologna 2005, S. 261-286.

32 Vanessa A. Baird: Building Institutional Legitimacy: The Role of Procedural Justice, in: Political Research Quarterly 2/2001, S. 333-354.

33 Arthur Benz: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen 2003, S. 317-351; aktuell Sonja Puntscher Riekmann: The Cocoon of Power. Democratic Implications of Interinstitutional Agreements, in: European Law Journal 1/2007, S. 4-19.

34 Siehe zuerst Karlheinz Neunreither: The Democratic Deficit of the European Union. Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments, in: Government and Opposition 3/1994, S. 299-314; Adrienne Héritier: Composite Democracy in Europe. The Role of Transparency and Access to Information, in: Journal of European Public Policy 5/2003, S. 814-833; Thorsten Hüller: Assessing EU Strategies for Publicity, in: Journal of European Public Policy 4/2007, S. 563-581; Erik O. Eriksen/John E. Fossum: Democracy through Strong Publics in the European Union?, in: Journal of Common Market Studies 3/2002, S. 401-424; Jürgen Neyer: Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multi-Level Governance, in: Journal of Common Market Studies 4/2003, S. 687-706.

An welchen Merkmalen die Qualität politischer Ergebnisse bewertet werden sollte, ist eine rein normative Frage, die nicht unbedingt mit den beiden anderen Legitimationsvariablen zusammenhängen muss. Als Leistungskriterien werden beispielsweise die staatliche Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit, die Schaffung dauerhaften Friedens und wirtschaftlichen Wachstums, die Gemeinwohlverträglichkeit oder soziale Gerechtigkeit von Politik sowie vor allem die Effizienz oder Effektivität von Regulierungen und Problemlösungen herangezogen.<sup>35</sup> Im Kontext der Legitimationsdebatte ist argumentiert worden, EU-Politik müsse und könne sich bestenfalls durch ihre Ergebnisse legitimieren, weil die soziokulturellen und institutionellen Voraussetzungen für tragfähige Input-Legitimation auf europäischer Ebene noch nicht hinreichend gegeben seien.<sup>36</sup> Andere haben dagegen grundsätzlich angezweifelt, dass sich europäisches Regieren sozusagen „post-parlamentarisch“ durch Politikergebnisse legitimieren könne, weil der „allgemeine Wille“ (*volonté générale*) des Volkes nur durch Verfahren demokratischer Partizipation zu definieren sei.<sup>37</sup>

Diese Variablen erfassen drei der bislang am intensivsten diskutierten Faktoren, von denen die politische Legitimität europäischen Regierens abhängig gemacht werden könnte. Die *Partizipationsvariable* behandelt die politischen Beteiligungschancen der Bürger und die soziokulturellen Voraussetzungen demokratischer Politik. Die *Prozessvariable* setzt ein, sobald die Bürger ihre Interessen delegiert haben, und fragt nach dem institutionellen Entscheidungsprozess, je nach Legitimationsobjekt innerhalb einer politischen Ordnung insgesamt oder einzelner EU-Institutionen, und endet, sobald politische Ergebnisse vorliegen. Dann setzt die *Ergebnisvariable* ein, mit der sich die aus dem politischen Prozess hervorgehenden Resultate und deren Folgewirkungen bewerten lassen, sofern diese als Legitimationskriterium gerechtfertigt werden können. Wieder könnten die drei Variablen zusammenhängen: Beispielsweise wäre es denkbar, dass die (wie auch immer definierte) Qualität politischer Ergebnisse von der Bürgerbeteiligung abhängig ist. Gleichzeitig könnte allerdings ebenfalls die Situation gegeben sein, dass auch aus veränderten Partizipationschancen, je nach Legitimationskonzept, keine demokratisch legitimeren Ergebnisse resultieren, weil diese vor allem von der Prozessvariable abhängen. Aus der empirischen Bestätigung oder Widerlegung dieser Thesen ließen sich dann normative Forderungen zur Verbesserung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union ableiten.

### Legitimationsstandards

Nicht nur in der vergleichenden Demokratieforschung, sondern auch bei der Bewertung der demokratischen Legitimität europäischen Regierens spielt die klassische Frage, durch welche Merkmale sich Demokratien von anderen Staatsordnungen unterscheiden und wann ein politisches System als demokratisch legitimiert bezeichnet werden kann, eine ganz entscheidende Rolle. Nach Giandomenico Majone dreht sich die ganze Debatte um das europäische Demokratiedefizit letztlich um die angelegten Bewertungsstandards, mit denen die Eu-

35 Fritz W. Scharpf: Economic Integration, Democracy and the Welfare State, in: Journal of European Public Policy 1/1997, S. 18-36; Giandomenico Majone: The Regulatory State and Its Legitimacy Problems, in: West European Politics 1/1999, S. 1-24.

36 Siehe schon Fritz W. Scharpf: Democratic Policy in Europe, in: European Law Journal 2/1996, S. 136-155; aktuell Fritz W. Scharpf: Legitimate Diversity. The New Challenge of European Integration, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 1/2003, S. 32-60.

37 Michael Th. Greven: Output-Legitimation. „Der Zweck heiligt die Mittel“ in der Demokratie nicht, in: Michael Buckmiller/Joachim Peres (Hrsg.): Opposition als Triebkraft der Demokratie. Bilanz und Perspektiven der zweiten Republik, Hannover 1998, S. 477-491; Christopher Lord/David Beetham: Legitimizing the EU. Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation?, in: Journal of Common Market Studies 3/2001, S. 443-462.

ropäische Union konfrontiert wird: Je höher die Demokratiestandards gesetzt werden, desto größer erscheint in der Regel das Defizit der Europäischen Union. Und weil gerade in der EU-Legitimationsdebatte sehr umstritten ist, welches Demokratieverständnis für europäische Politik als angemessen erscheint, sollte stets sehr genau definiert und gerechtfertigt werden, welche Bemessungsstandards der normativen Bewertung zugrunde gelegt sind.<sup>38</sup> In Bezug auf die Europäische Union sind drei Standards unterschieden worden, mit denen die politische Legitimität bestimmter Objekte entlang der drei Variablen beurteilt werden könnte, nämlich *kontrafaktische Idealtypen*, *Nationalstaaten*, und andere *internationale Organisationen*.

*Kontrafaktische Idealtypen*: Seit ihren Anfängen entwickelt die politische Philosophie kontrafaktische Vorstellungen zu idealtypischen Formen legitimen Regierens, ohne dass all diese Ideen je eine Entsprechung in der realen Staatenwelt gefunden hätten. Im Vordergrund steht zunächst die Etablierung eines normativen Modells, das sich in theoretischen Diskursen bewähren soll, und weniger die empirische Analyse von praktischen Realisierungschancen oder -hindernissen, wie zum Beispiel im Rahmen der intensiv diskutierten Frage um den normativen Stellenwert „deliberativer“ Demokratie und Öffentlichkeit.<sup>39</sup> Gerade im frühen Stadium der Debatte um die politische Legitimation europäischen Regierens wurden häufig normative Bewertungen formuliert, die auf kontrafaktischen Idealtypen beruhten, und somit meist Defizitdiagnosen ohne Vergleichsbasis in den Raum gestellt. Hinter diesem ersten Legitimationsstandard verbirgt sich häufig die kritische Position, das politische System der Europäischen Union insgesamt oder einzelne Sachentscheidungen seien noch lange nicht ausreichend legitimiert, selbst wenn sie hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimation nicht schlechter abschneiden sollten als Nationalstaaten oder andere internationale Organisationen. Je nach angelegtem Legitimationskonzept und der in den Blick genommenen Variablen könnte die Vergleichsbasis so mangelhaft demokratisch legitimiert sein, dass auch ein für die Europäische Union positives Vergleichsergebnis sie nicht ausreichend demokratisch legitimieren würde, sodass nur ein kontrafaktischer Idealtypus als Bewertungsstandard aussagekräftig wäre.<sup>40</sup>

*Nationalstaaten*: Verschiedene Modelle real existierender, demokratischer Nationalstaaten stellen einen zweiten möglichen Standard zur Bewertung verschiedener Legitimationsobjekte innerhalb der Europäischen Union dar. Bekanntlich hatten die allermeisten klassischen Theorien demokratischer Legitimation den souveränen und räumlich begrenzten Nationalstaat im Sinn, als sie nach normativ tragfähigen und damit legitimen Regierungsformen gesucht haben. Mit dem Entstehen und dem Machtgewinn supranationaler Herrschaftsordnungen, zuallererst der Europäischen Union, stellte und stellt sich jedoch zunehmend die Frage, ob und inwieweit nationale Demokratien als normative Richtwerte oder gar als Vorbilder für die Konstruktion internationaler Organisationen interpretiert werden können und sollten, insbesondere mit Blick auf eine vollständige Parlamentarisierung jenseits des Nationalstaates.<sup>41</sup> Dieses Problem ist nach wie vor nicht gelöst, denn obgleich die Union in eini-

38 Giandomenico Majone: Europe's Democratic Deficit. The Question of Standards, in: *European Law Journal* 1/1998, S. 5-28; Christopher Lord: Contested Meanings, Democracy Assessment and the European Union, in: *Comparative European Politics* 1/2007, S. 70-86.

39 James Bohman: *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge 1996; James S. Fishkin: *The Voice of People. Public Opinion and Democracy*, New Haven/London 1997.

40 Siehe zu dieser Argumentationslogik Lynn Dobson: *Normative Theory and Europe*, in: *International Affairs* 3/2006, S. 511-523.

41 John Coultrap: From Parliamentarism to Pluralism. Models of Democracy and the European Union's "Democratic Deficit", in: *Journal of Theoretical Politics* 1/1999, S. 107-135; Christopher Lord: Assessing Democracy in a Contested Polity, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2001, S. 641-661.

gen Politikbereichen typisch staatliche Funktionen erfüllt, ist sie aus mehreren Gründen trotzdem kein Nationalstaat. Ungeachtet dieser normativen Auseinandersetzung um angemessene Bewertungsstandards wurden bereits diverse Versuche unternommen, nationalstaatliche Demokratieeriterien an bestimmte Politikbereiche wie die Fusionskontrolle anzulegen, die in der Europäischen Union fast vollständig vergemeinschaftet sind, um diese mit der Praxis in Nicht-EU-Ländern zu vergleichen, sowie die demokratische Legitimation des politischen Systems der Europäischen Union insgesamt entlang verschiedener Demokratie-Modelle zu messen.<sup>42</sup>

*Andere internationale Organisationen:* Schließlich könnten andere internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die WTO oder die NATO als Vergleichsmaßstab dienen, an dem sich die demokratische Legitimation europäischen Regierens bewerten ließe. Nicht nur die Europäische Union nimmt inzwischen vielfältige Regierungsaufgaben wahr, die teilweise erheblich und nachhaltig auf die nationalen Ebenen zurückwirken, sondern auch in anderen internationalen Organisationen oder bei anderen zwischenstaatlichen Veranstaltungen (wie beispielsweise den G8-Gipfeltreffen) werden Entscheidungen getroffen, die entkoppelt von lokalen demokratischen Prozessen von den nationalen Exekutiven verabschiedet werden und deswegen nicht selten öffentliche Proteste hervorrufen.<sup>43</sup> Die Frage, ob und inwieweit internationale Organisationen oder generell internationale Staatenbeziehungen mit Legitimationsproblemen zu kämpfen haben und wie sie sich demokratisieren ließen, betrifft also im weitesten Sinne alle zwischenstaatlichen Verhandlungsarrangements, in denen nationale Regierungsvertreter ohne Rückbindungen an nationale demokratische Kontrollinstanzen mehr oder weniger rechtsverbindlich entscheiden.<sup>44</sup> Gleichzeitig ist jedoch zu berücksichtigen, dass wohl keine andere internationale Organisation so supranational institutionalisiert ist und über so weitreichende Entscheidungs- und Rechtsetzungskompetenzen verfügt wie die Europäische Union. Dennoch bieten andere internationale Organisationen einen möglichen Legitimationsstandard, der bereits in diversen empirischen Vergleichsstudien angewendet wurde.<sup>45</sup>

Damit stehen uns drei mögliche Standards zur Beurteilung der politischen Legitimation europäischen Regierens zur Verfügung, die normativ verteidigt werden könnten. *Kontrafaktische Idealtypen* entwickeln unabhängig von real existierenden politischen Systemen bestimmte Standards, die Herrschaftsordnungen erfüllen müssten, um als demokratisch legitimiert gelten zu können. *Nationalstaaten* stellen demgegenüber einen empirischen Maßstab dar, mit dem sich theoretisch auch politische Mehrebenensysteme wie die Europäische Union vergleichen ließen, während sich andere *internationale Organisationen* als dritter Legitimationsstandard anbieten. Ob und inwieweit die Europäische Union diesen Standards gerecht werden kann, hängt wiederum sehr stark von den gewählten Legitimationskonzepten und Legitimationsvariablen ab. Sofern als Legitimationskonzept ein sehr anspruchsvolles

42 Thomas D. Zweifel: Democratic Deficits in Comparison. Best (and worst) Practices in European, US and Swiss Merger Regulation, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2003, S. 541-566; Andrew Moravcsik: Is there a "Democratic Deficit" in World Politics? A Framework for Analysis, in: *Government and Opposition* 2/2004, S. 336-363.

43 Michael Zürn: Global Governance and Legitimacy Problems, in: *Government and Opposition* 2/2004, S. 260-287; Allen Buchanan/Robert O. Keohane: The Legitimacy of Global Governance Institutions, in: *Ethics & International Affairs* 4/2006, S. 405-437.

44 Robert A. Dahl: Can International Organizations be Democratic? A Sceptic's View, in: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordon (Hrsg.): *Democracy's Edges*, Cambridge 1999, S. 19-36; Bruno S. Frey/Alois Stutzer: Ein Vorschlag zu mehr Demokratie in Internationalen Organisationen, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3/2005, S. 344-361.

45 Thomas D. Zweifel: *International Organizations and Democracy. Accountability, Politics and Power*, Boulder 2006.

Demokratieverständnis normativ gerechtfertigt und die Partizipationsvariable herangezogen wird, wäre ein negativer Befund nicht überraschend, wenn man als Bewertungsstandard eine stabile, mit direktdemokratischen Elementen ausgestattete nationale Demokratie wie zum Beispiel die Schweiz ausgibt. Demgegenüber wäre ein positiver Befund viel eher zu erwarten, wenn man Zustimmung oder Folgebereitschaft als Konzept wählt, die Partizipations- oder Ergebnisvariable einbezieht, und diese mit internationalen Veranstaltungen wie den umstrittenen G8-Gipfeltreffen vergleicht, die häufig starke öffentliche Proteste hervorrufen.

### **Fazit und Ausblick**

Die ‚normative Wende‘ in der Europawissenschaft hat eine intensive Debatte um die Legitimationsgrundlagen supranationalen Regierens innerhalb der Europäischen Union eingeleitet, die inzwischen einen erheblichen und häufig unterschätzten Grad an interner Komplexität erreicht hat. Dieser Artikel hat versucht, die ineinander verschlungenen Theoriestränge aufzulösen und in Auseinandersetzung mit vorliegenden Kategorisierungen ein analytisches Instrumentarium zu präsentieren, das zwischen jeweils drei Konzepten, Objekten, Variablen und Bewertungsstandards demokratischer Legitimität im europäischen Mehrebenensystem unterscheidet. Dabei habe ich weder das Ziel verfolgt, den normativen Wert der einzelnen Kategorien herauszuarbeiten oder gegeneinander abzuwägen, noch war vorgesehen, den Demokratie- oder Legitimationsgehalt europäischen Regierens entlang dieser Differenzierungen zu beurteilen. Die Reichweite und Aussagekraft des Artikels ist stattdessen auf die These begrenzt, dass dieses metatheoretische Begriffssystem erstens erschöpfend und zweitens widerspruchsfrei in dem Sinne ist, als dass bislang diskutierte Demokratie- und Legitimationskritiken, die an die Europäische Union als Organisation herangetragen wurden, hinreichend und konsistent berücksichtigt werden. Der Nutzen dieser Heuristik muss sich erst noch in der praktischen Anwendung bewähren, also der Berücksichtigung der Kategorien bei der Begründung und Rechtfertigung normativer Positionen, die zwar in diesem Artikel selbst nicht geleistet werden konnte, aber die sich in zukünftigen wissenschaftlichen und auch politischen Diskussionen als hilfreich erweisen könnte. So würde sich in der Anwendung zeigen, dass institutionelle Reformen die demokratische Legitimation europäischen Regierens unterschiedlich beeinflussen, je nachdem, welche Kategorien in der normativen Positionierung gewählt und verteidigt werden. Insofern könnte dieser Heuristik eine gewisse politische Relevanz zukommen, als sie auf potenzielle Einflussfaktoren wie unterschiedlich verstandene Legitimationskonzepte oder Legitimationsvariablen aufmerksam macht, die bei dem politisch unumstrittenen Bestreben, die Europäische Union besser demokratisch legitimieren zu wollen, häufig unberücksichtigt bleiben, obwohl sie bei der Bewertung differenziert einzubeziehen wären. Zum Beispiel könnten verstärkte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat durchaus zu effektiveren Ergebnissen (*Output*) führen, weil nationale Einzelinteressen an Einfluss verlieren würden. Gleichzeitig könnte die fortschreitende Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip jedoch die Input-Legitimation zusätzlich schwächen, sofern die Bürger selbst dann EU-Entscheidungen akzeptieren müssten, wenn ihre nationalen Repräsentanten überstimmt werden und sie keine kollektive europäische Identität verinnerlicht hätten, die solche Souveränitätsverluste ‚abfedern‘ könnte. Die Folgen institutioneller Reformen für die demokratische Legitimation europäischen Regierens sollten also nicht eindimensional bewertet, sondern im Lichte der Rückwirkungen auf andere potenzielle Einflussfaktoren, die in diesem Beitrag diskutiert wurden, aufmerksam im Blick behalten werden.

**Tabelle 1: Kategorien zur Bewertung der demokratischen Legitimität europäischen Regierens**

I. Legitimationskonzepte	II. Legitimationsobjekte	III. Legitimationsvariablen	IV. Legitimationsstandards
I.1 Legalität	II.1 Politische Ordnung der EU	III.1 Partizipation (Input)	IV.1 Kontrafaktischer Idealtyp
I.2 Zustimmung/Anerkennung	II.2 EU-Institutionen	III.2 Prozess (Throughput)	IV.2 Nationalstaaten
I.3 Normative Rechtfertigung	II.3 EU-Politikentscheidungen	III.3 Ergebnisse (Output)	IV.3 Internat. Organisationen

Tabelle 1 fasst die vier Kategorien und deren jeweils drei Unterkategorien zur Bewertung der demokratischen Legitimität europäischen Regierens zusammen. Nach einer kurzen Rekonstruktion des teilweise disparaten und inkonsistenten Forschungsstandes zur Metatheorie der EU-Legitimationsdebatte wurden zunächst drei potenzielle Legitimationskonzepte definiert und abgegrenzt, die Argumentationslogiken formulieren, mit denen politische Macht als akzeptierbar oder anererkennungswürdig begründet werden könnte, nämlich *Legalität*, *Zustimmung/Anerkennung* oder *normative Rechtfertigung*. Zweitens wurden drei Legitimationsobjekte ausdifferenziert, deren demokratische Legitimität bewertet werden kann, nämlich die *politische Ordnung (oder Verfassung) der EU* insgesamt, einzelne *EU-Institutionen* oder spezielle *EU-Politikentscheidungen*. Drittens wurden drei Legitimationsvariablen bestimmt, von denen die demokratische Legitimität abhängig gemacht werden könnte, nämlich *Partizipation (Input)*, *Prozess (Throughput)* oder *Ergebnisse (Output)*. Und viertens wurden drei mögliche Legitimationsstandards formuliert, mit denen die demokratische Legitimität der Europäischen Union verglichen und damit beurteilt werden kann, nämlich entweder ein *kontrafaktischer Idealtyp*, ein *Nationalstaat* oder eine *andere internationale Organisation*. In jedem Abschnitt wurde begründet, warum die Unterscheidung dieser vier Oberkategorien notwendig ist, hinsichtlich welcher Merkmale sich die jeweiligen Unterkategorien unterscheiden, und warum sie als potenzielle Faktoren normative EU-Legitimationsbewertungen beeinflussen könnten.

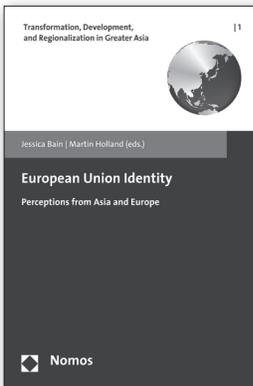
Im Ergebnis stellt diese Kategorisierung nicht mehr, aber auch nicht weniger bereit als ein begriffliches Instrumentarium zur Analyse der demokratischen Legitimität europäischen Regierens.<sup>46</sup> Die Beantwortung der Frage, ob und unter welchen Bedingungen diese Kategorien normativ tragfähig sind und intersubjektiv überzeugen können, erfordert erhebliche Begründungsanstrengungen und hängt maßgeblich von der Kombination der einzelnen Kategorien ab. In einem ersten Analyseschritt wäre mindestens je eine Unter- der vier Oberkategorien zu wählen und normativ zu begründen: Beispielsweise könnte man versuchen zu argumentieren, die demokratische Legitimation europäischen Regierens wäre defizitär, wenn die Beteiligungschancen von Interessengruppen (Konzept: normative Rechtfertigung) an der Vorbereitung von Ministerratsentscheidungen in Fachausschüssen (Variable: Prozess) bei speziellen Entscheidungen im Bereich der Energiepolitik (Objekt: Politikentscheidungen) geringer wären als in Frankreich (Standard: Nationalstaat). Jede der vier Unterkategorien muss sowohl für sich als auch im Zusammenspiel mit den drei übrigen Faktoren gerechtfertigt werden: So wäre in diesem Fall zunächst normativ zu begründen, warum

46 Mehr noch: Nicht nur die EU, sondern auch andere politische Regime und Institutionen jenseits des Nationalstaates könnten mit diesem metatheoretischen Begriffssystem analysiert werden; siehe dazu Ian Hurd: Legitimacy and Authority in International Politics, in: International Organization 2/1999, S. 379-408; Jens Steffek: The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach, in: European Journal of International Relations 2/2003, S. 249-275; Michael Zürn/Martin Binder/Matthias Ecker-Ehrhardt/Katrin Radtke: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/2007, S. 129-164.

die Beteiligung von Interessengruppen an der Vorbereitung von Ministerratsentscheidungen ein wichtiges oder sogar notwendiges Kriterium politischer Legitimation darstellt, zum Beispiel indem empirisch gezeigt werden könnte, dass die Beteiligung von Interessengruppen in der Regel zu effizienteren Ergebnissen führt. Zweitens wäre zu argumentieren, warum diese Regel auch oder gerade für Entscheidungen im Bereich der Energiepolitik gilt, und warum gerade Frankreich und kein anderes Land einen geeigneten Bewertungsstandard darstellt.

All diese Begründungen setzen umfangreiche Expertisen voraus, bevor eine normative Position formuliert werden kann, die sich dann empirisch am Fall der Europäischen Union überprüfen ließe. Zudem stehen die vier Hauptkategorien (und jeweils deren drei Unterkategorien) nicht nur in komplexen normativen und empirischen Wechselbeziehungen zueinander, sondern beeinflussen sich wechselseitig. Je nachdem, welche Konzepte, Objekte, Variablen und Standards gewählt und angelegt werden, hat diese Entscheidung unmittelbare Auswirkungen auf normative Bewertungen zur demokratischen Legitimität europäischen Regierens: Jede der Kombinationen führt notwendigerweise zu einem anderen Ergebnis. Damit ist das Feld bestellt für eine politische Philosophie der Europäischen Union, die zu einer begrifflich differenzierten und systematischen Analyse von Demokratie- und/oder Legitimationskritik anleiten soll. Trotz vielfältiger Bemühungen ist die normative Auseinandersetzung um die Europäische Union den Kinderschuhen noch nicht entwachsen, denn nach wie vor sind die meisten dieser Beziehungen und deren gegenseitige Einflüsse aufgrund fehlenden empirischen Wissens und häufig unpräzise definierter Kategorien alles andere als ausreichend durchleuchtet. Der Ausgang aus dem Labyrinth ist tatsächlich noch nicht gefunden, aber zumindest einige hell aufscheinende Markierungen, die den Weg weisen, konnten hoffentlich mit diesem Artikel freigelegt werden.

## Darstellung Europas



### European Union Identity

#### Perceptions from Asia and Europe

Herausgegeben von Jessica Bain und Martin Holland  
2007, 203 S., brosch., 39,- €, ISBN 978-3-8329-3054-7  
(*Transformation, Development, and Regionalization in Greater Asia, Bd. 1*)

Das Werk des Network of European Studies Centres in Asia behandelt ein hoch aktuelles und viel diskutiertes europäisches Thema: die Europäische Identität. Internationale Autoren analysieren in innovativen Studien, wie Europa innerhalb und außerhalb der EU dargestellt wird.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



**Nomos**

# Konkurrenz um Menschenrechte in Europa: die EU und der Europarat

*Klaus Brummer\**

Gibt es in Europa, dem Kontinent mit dem weltweit engmaschigsten Netz von sich mit Menschenrechtsfragen befassenden Institutionen, ‚zuviel‘ Menschenrechtsschutz? Welche Ebene im europäischen Mehrebenensystem schützt die Menschenrechte am besten: die nationale oder die europäische? Die ‚Solange-Rechtsprechung‘ des deutschen Bundesverfassungsgerichts illustriert das Problem.<sup>1</sup> Und wie können auf den einzelnen Ebenen die Akteure, die sich dem Menschenrechtsschutz verschrieben haben, zusammenarbeiten, ohne dass Ressourcen verschwendet werden oder Schutzlücken und widersprüchliche Standards entstehen? Diese Frage gilt insbesondere für die europäische Ebene, wo es ein nicht-hierarchisches Nebeneinander von Akteuren sowie Schutz- und Kontrollmechanismen gibt.

Aus der gleichzeitigen Existenz verschiedener den Menschenrechtsschutz in Europa verfolgender Akteure kann viel Positives folgen. Gelangen die Akteure zu einem komplementären Vorgehen, bei dem die jeweiligen Stärken gefördert, Doppelarbeiten vermieden und stattdessen Synergien geschaffen werden, kann das nur der Überwachung und Durchsetzung der Menschenrechte in Europa dienen. Die Kehrseite besteht darin, dass die Befassung mit ein und derselben Thematik leicht zu Konkurrenzsituationen zwischen den Akteuren führen kann, etwa um politischen Einfluss, finanzielle Ressourcen oder mediale Präsenz. Laut Neukirch ist Konkurrenzdenken sogar charakteristisch für den Umgang von Organisationen untereinander.<sup>2</sup> Institutionelle Eigeninteressen können dazu führen, dass nicht nur in allgemeiner Hinsicht Potenziale verschenkt und Ressourcen verschwendet werden, die sich aus einer strategisch konzipierten und gezielt implementierten Zusammenarbeit mit anderen Organisationen ergäben. Konkret für den Menschenrechtsschutz kann die fehlende Kopplung von Organisationen zu widersprüchlichen Schutzstandards oder zu Doppelungen auf der einen und Überwachungslücken auf der anderen Seite führen.

In diesem Beitrag soll die Problematik anhand des Zusammenspiels von Europarat und Europäischer Union im Bereich des Menschenrechtsschutzes untersucht werden. Es gilt, die institutionellen und konzeptionellen Grundlagen der Zusammenarbeit der beiden Organisationen auf ihre Funktionsfähigkeit und Praktikabilität hin zu untersuchen. Zunächst werden die Fundamente der Kooperation anhand der Vereinbarungen dargestellt, die zwischen Europarat und Europäischer Union geschlossen wurden. Es zeigt sich, dass die Menschenrechtsthematik erst relativ spät berücksichtigt wurde, was eine Zusammenarbeit in der Praxis jedoch nicht ausgeschlossen hat. Anschließend richtet sich der Blick auf zwei aktuelle Probleme beziehungsweise Streitpunkte zwischen Europarat und Europäischer Union im Bereich des Menschenrechtsschutzes: die Einrichtung einer EU-Grundrechteagentur sowie die Untersuchung

---

\* Dr. Klaus Brummer, Wissenschaftlicher Assistent, Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

- 1 Siehe Heinrich Pehle: Wer schützt die Grundrechte in der Europäischen Union? Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Nichtigkeitserklärung des Europäischen Haftbefehlgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 1/2006, S. 25-36; zudem das Interview mit dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier: „Das muss sich ändern“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.07.2007, S. 5.
- 2 Vgl. Claus Neukirch: Konfliktmanagement und Konfliktprävention im Rahmen von OSZE-Langzeitmissionen. Eine Analyse der Missionen in Moldau und Estland, Baden-Baden 2003, S. 86.

der sogenannten ‚CIA-Affäre‘. Die Beispiele legen den Schluss nahe, dass die vielbeschwo-rene Zusammenarbeit auf den Grundsätzen von Komplementarität und der Schaffung von Synergien eher auf dem Papier als in der Praxis existiert. Im nächsten Schritt werden die jüngsten Versuche geschildert, die Kooperation beider Organisationen auf eine neue Grundlage zu stellen, die den vereinbarten Prinzipien zur praktischen Durchsetzung verhelfen soll. Während in einzelnen Fragen Fortschritte zu beobachten sind, bleiben Anspruch und Wirklichkeit des Zusammenspiels von Europarat und Europäischer Union allerdings bereits auf der Ebene der schriftlichen Absprachen weiterhin defizitär. Der Beitrag endet mit einer Bewertung der jüngsten Reformbemühungen und deren Folgen für den Menschenrechtsschutz in Europa.

### **Der Anspruch: komplementäre Partner**

Die Beziehungen zwischen Europäischer Union und Europarat wurden nach und nach ausgeweitet und vertieft. Während lange Zeit institutionelle Aspekte beziehungsweise Verfahrensfragen im Mittelpunkt standen, rückten in den letzten Jahren zunehmend Sachfragen, einschließlich des Menschenrechtsschutzes, in den Mittelpunkt der zwischen den beiden Organisationen geschlossenen Vereinbarungen. Die Anfänge der Beziehungen zwischen der heutigen Europäischen Union und dem Europarat liegen mehrere Jahrzehnte zurück. Bereits in Artikel 230 des ‚Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft‘ vom März 1957 findet sich der, freilich wenig konkrete, Hinweis, dass „[d]ie Gemeinschaft jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat“ in die Wege leiten soll.<sup>3</sup>

Ein Briefwechsel vom August 1959 zwischen dem Generalsekretär des Europarats, dem Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und dem Präsidenten der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) regelte anschließend grundlegende Fragen des Austausches zwischen den drei Organisationen. Es ging vor allem um die wechselseitige Unterrichtung der Beteiligten über ihre jeweiligen Aktivitäten. Wegen der Konzentration auf Verfahrensfragen, aber auch, weil zum damaligen Zeitpunkt Fragen des Menschenrechtsschutzes weder im Kontext der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch bei Euratom – im Gegensatz zum Europarat – eine Rolle spielten, enthielt der Briefwechsel keine weiteren Hinweise zu dieser Thematik.

Vielfältige, zum Teil parallel ablaufende Veränderungen und Umbrüche in den 1980er und 1990er Jahren (zum Beispiel Ende des Ost-West-Konflikts, Gründung der Europäischen Union, Erweiterung des Europarats) machten eine Anpassung der Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise später der Europäischen Union notwendig. Der Briefwechsel von 1959 wurde zunächst durch einen Briefwechsel vom Juli 1987 ersetzt. Dessen Inhalte wurden anschließend im November 1996 durch einen weiteren Briefwechsel bestätigt und aktualisiert.<sup>4</sup> Erneut standen Verfahrensfragen im Mittelpunkt. Weiterhin ging es in erster Linie darum, wie der Austausch zwischen den beiden Organisationen gewährleistet werden kann.

Eine Entwicklung ergab sich insofern, als neben der wechselseitigen Unterrichtung über Aktivitäten nun auch die Einbeziehung von Vertretern der Partnerorganisation bei der Ausarbeitung von Inhalten konkretisiert wurde. So hielt der Briefwechsel von 1987 beispiels-

3 Dieser Artikel ist Art. 303 EGV (Nizza). Im Primärrecht von EU/EG (Stand: Nizza) finden sich weitere Bezüge zum Europarat. Thematische Verweise beziehen sich auf Fragen der Bildung (Art. 149 Abs. 3 EGV) und Kultur (Art. 151 Abs. 3 EGV). Zudem führt Art. 6 Abs. 2 EUV an, dass die EU die in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschriebenen Grundrechte achtet. Diese Verweise auf den Europarat unterscheiden sich von der Satzung der Straßburger Organisation, in der sich keine Bezüge zur EU finden.

4 Die Briefwechsel sind abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/coe/arrange.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/coe/arrange.pdf) (letzter Zugriff: 15.08.2007).

weise fest, dass Kommissionsvertreter zu Treffen des Ministerkomitees des Europarats eingeladen werden können, um sich über den Fortschritt des europäischen Integrationsprozesses und über weitere Fragen von gemeinsamem Interesse auszutauschen. Zudem sollten Treffen der Arbeitsgruppen des Ministerkomitees des Europarats oder Fachministerkonferenzen der Organisation für die Europäische Gemeinschaft, repräsentiert durch die Kommission, geöffnet werden. Vertreter des Sekretariats des Europarats wiederum sollten ihrerseits als Beobachter in die Expertenausschüsse der Kommission eingeladen werden.

Die Menschenrechtsthematik als solche hingegen wurde in beiden Briefwechseln nicht thematisiert. Eher war das Gegenteil der Fall: Bei der Anregung, einen regelmäßigen Austausch zwischen dem Sekretariat des Europarats und der Kommission zu Fragen von wechselseitigem Interesse zu etablieren, wurden im Briefwechsel von 1987 zwar einzelne Themenbereiche explizit erwähnt. Zu diesen gehörten Rechtsfragen, Soziales, Gesundheit, Bildung und Kultur. Der Menschenrechtsschutz als solcher wurde nicht angeführt.

Die Nichtberücksichtigung der Thematik in den Briefwechseln hieß jedoch nicht, dass Menschenrechtsfragen bei der Kooperation der beiden Organisationen in der Praxis keine Rolle gespielt hätten. Zentral waren und sind noch heute die ‚Gemeinsamen Programme‘. Diese ko-finanzierten, zumeist länderspezifischen Maßnahmen werden seit 1993 durchgeführt und versuchen, den Zielländern – all jene Staaten, die seit 1989 dem Europarat beigetreten sind – bei rechtlichen und institutionellen Reformen, inklusive Menschenrechtsfragen, zu helfen. Die Türkei wird beispielsweise bei der Umsetzung von Menschenrechtsreformen unterstützt, die Ukraine und die Staaten des Südkaukasus bei der Förderung einer ‚Kultur der Menschenrechte‘ und Russland bei der Stärkung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit.<sup>5</sup>

Außerdem gab es von den Briefwechseln losgelöste institutionelle Entwicklungen. Von besonderer Bedeutung war die Einführung von Spitzengesprächen zwischen Europarat und Europäischer Union in Form von ‚Quadripartite-Treffen‘.<sup>6</sup> Seit deren Einführung im Jahr 1989 kommen ein- bis zweimal pro Jahr unter anderem der Vorsitzende des Ministerkomitees und der Generalsekretär des Europarats mit Vertretern der EU-Ratspräsidentschaft und der Kommission zusammen. Bei diesen Treffen wird regelmäßig auch die Zusammenarbeit der beiden Organisationen in Menschenrechtsfragen diskutiert.<sup>7</sup>

In einer Vereinbarung zusammengebracht wurden die institutionellen Erwägungen und der Umgang mit Menschenrechtsfragen im April 2001. Der damalige Generalsekretär des Europarats, Walter Schwimmer, und der damalige Außenkommissar als Vertreter der Europäischen Gemeinschaft, Chris Patten, unterzeichneten eine ‚Joint Declaration on Co-operation and Partnership between the Council of Europe and the European Commission‘.<sup>8</sup> Im

5 Eine Übersicht über die ‚Gemeinsamen Programme‘ ist abrufbar unter: <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/> (letzter Zugriff: 15.08.2007).

6 Angestoßen wurden diese durch Committee of Ministers: On the Future Role of the Council of Europe in European Construction, Resolution (89) 40, 05.05.1989, Art. 5.

7 Zuletzt ging es im Februar 2007 beispielsweise um die thematische wie geografische Ausrichtung der EU-Grundrechteagentur und den Beitritt der EU zur EMRK. Vgl. Committee of Ministers: 24th Quadripartite Meeting between the Council of Europe and the European Union. Common Pressline of the Two Presidencies. Brussels, 13 February 2007.

8 Die Vereinbarung geht auf die Empfehlung eines ‚Committee of Wise Persons‘ zurück. Der Ausschuss, dessen Einrichtung vom zweiten Gipfeltreffen des Europarats im Jahr 1997 angestoßen wurde, sollte Vorschläge zur strukturellen Reform des Europarats vorlegen, die infolge der Erweiterung der Organisation für notwendig erachtet wurde. In dem im November 1998 vorgelegten Abschlussbericht des Ausschusses finden sich unter Punkt I.3 („A Europe of interlocking institutions“) Vorschläge zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Europarat und EU. Hierzu gehörte der Abschluss eines Rahmenabkommens zwischen den beiden Organisationen. Vgl. Committee of Ministers: Committee of Wise Persons. Final Report to the Committee of Ministers, CM (98) 178, 20.10.1998.

Gegensatz zur, wie beschrieben, eher strukturellen Ausrichtung der Briefwechsel ging es in der Erklärung vor allem um thematische Fragen, genauer um gemeinsame Zielsetzungen der beiden Organisationen sowie um Wege, diese Ziele zu erreichen.<sup>9</sup> Ebenfalls im Unterschied zu den Briefwechseln wurde der Menschenrechtsschutz prominent angeführt. Neben Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wird der Schutz von Menschenrechten als gemeinsame Wertebasis wie auch als gemeinsames Ziel der beiden Organisationen benannt. Zugleich finden sich verschiedene Verpflichtungen beider Seiten, ihre geteilten Ziele auch gemeinsam zu verfolgen, nicht zuletzt durch die schon erwähnten ‚Gemeinsamen Programme‘. Dabei sollen ganz gezielt Länder und Themen identifiziert werden, bei denen gemeinsames Handeln einen Mehrwert erbringt.

### **Die Realität: ein „wackeliges Tandem“**

Die für die Kooperation zwischen Europarat und Europäischer Union zentralen Prinzipien (vor allem Komplementarität, Vermeidung von Doppelarbeit)<sup>10</sup> und Themen (unter anderem Menschenrechtsschutz) wurden somit in der ‚Gemeinsamen Erklärung‘ von 2001 festgelegt. In verschiedenen Bereichen werden diese Grundsätze auch gelebt. Exemplarisch hierfür stehen die geschilderten ‚Gemeinsamen Programme‘, deren Entwicklung, Finanzierung und Implementierung beide Organisationen gemeinsam tragen. Auch die Beziehungen zwischen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und dem Europäischen Gerichtshof entwickeln sich positiv.<sup>11</sup>

Gleichwohl kommt der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker in seinem im April 2006 vorgelegten und weiter unten noch ausführlicher diskutierten Bericht über den gegenwärtigen Zustand der Beziehungen zwischen Europarat und Europäischer Union zu einem eher ernüchternden Fazit. Mit Blick auf die grundsätzlichen Potenziale konstatiert Juncker zwar, dass sich die beiden Organisationen „auf das Engste“ ergänzen würden.<sup>12</sup> Die Bewertung der Umsetzung dieser Potenziale fällt hingegen wenig schmeichelhaft aus: „Wenngleich die beiden [Europarat und Europäische Union; KB] sich natürlich wechselseitig bereichert haben, bilden sie doch selbst heute noch bestenfalls ein wackeliges Tandem. Wenngleich sie vieles von dem jeweils anderen entlehnt haben, ist es ihnen doch zu keinem Zeitpunkt möglich gewesen, sich auf eine dauerhaft komplementäre Art und Weise aufzustellen.“<sup>13</sup> Als Beleg für diese Bewertung dienen die folgenden, seit der Erklärung von 2001 neu aufgetretenen Reibungen und Spannungen zwischen Europarat und Europäischer Union. Die Beispiele zeigen, dass die propagierten Grundsätze nicht durchweg charakteristisch für die Interaktion der beiden Organisationen sind. Das betrifft sowohl grundsätzliche institutionelle Aspekte, wie die Diskussion um die EU-Grundrechteagentur zeigt, als auch die Behandlung spezifischer inhaltlicher Fragen wie der ‚CIA-Affäre‘.

9 Die Deklaration ist abrufbar unter: [http://www.jp.coe.int/programmes/general/JointDeclaration\\_EF.asp](http://www.jp.coe.int/programmes/general/JointDeclaration_EF.asp) (letzter Zugriff: 18.07.2007).

10 Bauers Untersuchung der Kulturpolitik ist ein weiteres Beispiel dafür, dass Doppelarbeiten zwischen Europarat und EU als Resultat von verbesserungswürdigen Kooperationsmechanismen und Kompetenzüberschneidungen auftreten. Vgl. Hans-Joachim Bauer: Der Europarat nach der Zeitenwende 1989-1999. Zur Rolle Straßburgs im gesamteuropäischen Integrationsprozess, Hamburg 2001, S. 260-263.

11 Laut Bergmann existiert eine „ernsthafte und umfassende Kooperation“ zwischen den beiden Gerichtshöfen, zumal der EuGH bestrebt sei, „in Sachen Grundrechtsschutz kein Quäntchen Raum zwischen sich und Straßburg [dem EGMR; KB] zu lassen.“ Vgl. Jan Bergmann: Das Bundesverfassungsgericht in Europa, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 20-21/2004, S. 620-627, hier S. 623-624.

12 Jean-Claude Juncker: Europarat – Europäische Union: Eine einheitliche Zielstellung für den europäischen Kontinent, 11.04.2006, S. 2-3.

13 Juncker: Europarat – Europäische Union, 2006, S. 2.

### EU-Grundrechteagentur

Angestoßen wurde die ‚Agentur der Europäischen Union für Grundrechte‘ (nachfolgend: Agentur) im Dezember 2003 durch einen Beschluss des Europäischen Rates. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich, das Mandat der in Wien bereits bestehenden ‚Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit‘ derart auszuweiten, dass sie zu einer Agentur für den Menschenrechtsschutz werden würde. Den Hintergrund für diesen Schritt bildete die im Dezember 2000 auf dem Europäischen Rat in Nizza proklamierte Grundrechtecharta der Europäischen Union, die durch den Verfassungsvertrag in das Primärrecht der Union eingehen und deren Einhaltung von der Agentur überprüft werden sollte.<sup>14</sup> Auf dieser Grundlage trieb die Kommission die Vorarbeiten an der Agentur voran, insbesondere durch eine Mitteilung im Oktober 2004 und darauf aufbauenden detaillierten Vorschlägen im Juni 2005.<sup>15</sup> Die abschließende Einigung auf der politischen Ebene unter den Mitgliedstaaten wurde Anfang Dezember 2006 im Rat der Innen- und Justizminister erzielt.<sup>16</sup> Am 1. März 2007 nahm die Agentur ihre Arbeit auf.

Der Europarat stand diesen Entwicklungen lange Zeit skeptisch bis ablehnend gegenüber. Die Befürchtung war, dass die Agentur inhaltlich wie geografisch in den Kernbereich der Organisation vordringen würde. Ersteres bezog sich auf den Menschenrechtsschutz in Europa, letzteres auf die Einbeziehung auch der Beitrittskandidaten und der im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit der Union kooperierenden Staaten in das Aufgabenfeld der Agentur. Der Generalsekretär des Europarats, der Brite Terry Davis, kommentierte im Februar 2005 die konkreter werdenden Pläne der Europäischen Union mit den Worten: „[W]ith all the best will in the world, I can’t understand what it [die Agentur; KB] is going to do.“<sup>17</sup> Etwas weniger deutlich, in der Sache jedoch identisch, äußerte sich im März 2005 die Parlamentarische Versammlung des Europarats. Zwar wurde der Agentur eine positive Wirkung zugesprochen, jedoch unter der Voraussetzung, dass „a useful role and field of action is defined for it [für die Agentur; KB] and that the agency therefore genuinely ‚fills a gap‘ and presents irrefutable added value and complementarity in terms of promoting respect for human rights.“<sup>18</sup> In einer im April 2006 an das Ministerkomitee adressierten Empfehlung kamen die Parlamentarier zudem auf die Gefahr von Doppelungen zwischen den Arbeiten von Institutionen des Europarats und der Agentur und deren negative Folgen für den Menschenrechtsschutz in Europa zu sprechen: „Duplication could lead to inconsistencies and create the possibility of ‚forum shopping‘, with the countries that were subject to the different mechanisms giving preference to whichever took the more favourable position.“<sup>19</sup>

14 Der ‚Vertrag von Lissabon‘ (Art. 6 Abs. 1 EUV) sieht nun vor, der Charta Rechtsverbindlichkeit zu verleihen.

15 Vgl. Europäische Kommission: The Fundamental Rights Agency Public consultation document. Communication from the Commission, COM (2004) 693 final, 25.10.2004; Europäische Kommission: Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Agency for Fundamental Rights and Proposal for a Council Decision empowering the European Union Agency for Fundamental Rights to pursue its activities in areas referred to in Title VI of the Treaty on European Union, COM (2005) 280 final, 30.06.2005.

16 Die Verzögerung ergab sich durch weiter unten noch beschriebene Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über das Mandat der Agentur.

17 Zitiert in Lucia Kubosova: EU discouraged from further overlap in human rights monitoring, in: EUobserver.com, 07.02.2005.

18 Parliamentary Assembly: Plans to set up a fundamental rights agency of the European Union, Resolution 1427, 18.03.2005, Art. 10.

19 Parliamentary Assembly: Follow-up to the 3rd Summit: the Council of Europe and the proposed fundamental rights agency of the European Union, Recommendation 1744, 13.04.2006, Art. 4.

Die letztlich verabschiedeten Bestimmungen zu Aufgaben und Zielen der Agentur entsprechen den Anliegen des Europarats in weiten Teilen.<sup>20</sup> Das Mandat der Agentur wurde geografisch wie inhaltlich begrenzt. Geografisch können sich neben den Mitgliedstaaten der Union auch die Bewerberländer sowie die Staaten des westlichen Balkans, mit denen die Union ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossen hat, als Beobachter an der Agentur beteiligen.<sup>21</sup> In diesem Punkt fanden die Anliegen des Europarats nur teilweise Gehör, schließlich wollte er eine noch engere Begrenzung der Agentur einzig auf die Mitgliedstaaten der Union.<sup>22</sup> Inhaltlich wiederum soll die Agentur – ganz im Sinne des Europarats – ausschließlich innerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts aktiv werden. Laut der die Agentur begründenden Verordnung besteht deren maßgebliche Aufgabe darin, „den relevanten Organen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung zu gewähren und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen.“<sup>23</sup>

Das insbesondere auf der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem Gerichtshof für Menschenrechte beruhende Kontrollsystem des Europarats für den individuellen Menschenrechtsschutz in Europa bleibt somit unangetastet. Das ist schon allein deshalb der Fall, weil die Agentur nicht von Einzelpersonen angerufen werden und deshalb auch nicht über Einzelfälle (etwa analog zu den Individualbeschwerden vor dem EGMR) entscheiden kann. Stattdessen steht sie den Mitgliedstaaten sowie den Institutionen der Union beratend und unterstützend zur Seite, indem sie Expertise zu allgemeinen Fragen zur Verfügung stellt. Die Agentur soll insbesondere Informationen und Daten erheben, auswerten und publizieren. Dabei soll sie die Ergebnisse anderer mit Menschenrechtsfragen befasster Akteure einbeziehen. Der Europarat wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich erwähnt.<sup>24</sup>

Diese Nennung des Europarats ist einer von mehreren Verweisen auf die Straßburger Organisation in der Agenturverordnung. Als Maxime des Zusammenspiels beider Institutionen gilt, „Doppelarbeit zu vermeiden und Komplementarität und einen Mehrwert sicherzustellen.“<sup>25</sup> Hierfür ist eine enge Koordination zwischen den beiden Organisationen vorgesehen.<sup>26</sup> Dies soll gerade durch die Einbindung einer vom Europarat zu bestimmenden unabhängigen Persönlichkeit in die Institutionen der Agentur geschehen. Laut Generalsekretär Davis soll die Person „darauf aufmerksam [machen], wenn die Agentur ihr Mandat überschreitet.“<sup>27</sup>

20 Toggenburg spricht von zwei „Formen der Verdoppelungsreduktion“ – generell möglichst wenig inhaltliche Überschneidungen sowie Mechanismen zur Zusammenarbeit in gemeinsamen Bereichen –, die in der Verordnung zur EU-Agentur berücksichtigt worden seien. Vgl. Gabriel Nikolaj Toggenburg: Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern? Daseinsberechtigung, Aufgaben und Herausforderungen der neuen Agentur der Europäischen Union, SWP-Aktuell 8, Februar 2007, S. 3.

21 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 53 vom 22. Februar 2007, Art. 28.

22 Diese Forderung wurde von Vertretern des Europarats beispielsweise auf dem 23. Quadripartite-Treffen geäußert. Vgl. Committee of Ministers: 23rd Council of Europe/ European Union Quadripartite meeting (Brussels, 3 November 2006), CM/Inf (2006) 46 revised, 15.11.2006, Art. IIa.

23 Verordnung: Errichtung einer Agentur, 2007, Art. 2. Bezugspunkte hinsichtlich „der Grundrechte“ sind die Bestimmungen von Art. 6 Abs. 2 EUV, und zwar „unter Einschluss der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Vgl. Verordnung, Errichtung einer Agentur, 2007, Präambel, Abs. 9.

24 Vgl. Verordnung: Errichtung einer Agentur, 2007, Art. 4 Abs. 1a.

25 Verordnung: Errichtung einer Agentur, 2007, Art. 9.

26 Laut Toggenburg enthält die Verordnung „durchaus taugliche Bestimmungen zur Kooperation und Koordination zwischen Europarat und EU“. Toggenburg: Die EU-Grundrechteagentur, 2007, S. 4.

27 Zitiert in Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU-Grundrechteagentur eröffnet, 02.03.2007, S. 6.

Konkret soll die vom Europarat zu bestimmende Person Mitglied des Verwaltungsrats werden, der „Planungs- und Überwachungsinstanz“<sup>28</sup> der Agentur, sowie an den Sitzungen des Exekutivausschusses der Agentur teilnehmen können, der den Verwaltungsrat unterstützt. Die Person besitzt allerdings nur eingeschränkte Abstimmungsrechte im Verwaltungsrat.<sup>29</sup> Abstimmungsberechtigt ist sie etwa bei der Verabschiedung des Jahresarbeitsprogramms oder der Annahme der Jahresberichte der Agentur. Nicht abstimmen darf die vom Europarat zu bestimmende Persönlichkeit hingegen bei noch wichtigeren Führungs- und Finanzfragen. Hierzu zählt die Ernennung beziehungsweise Amtsenthebung des Direktors der Agentur oder die Verabschiedung des Jahreshaushaltsplans. Dem Exekutivausschuss wiederum kann die Persönlichkeit generell nur ohne Abstimmungsrecht „beiwohnen“.<sup>30</sup> Ein noch abzuschließendes Kooperationsabkommen soll die Zusammenarbeit zwischen Agentur und Europarat weiter spezifizieren.<sup>31</sup>

Als Folge dieser weitgehenden Berücksichtigung der Anliegen des Europarats änderte sich dessen Haltung gegenüber der Agentur. Generalsekretär Davis etwa sagte Mitte Februar 2007: „I welcome the decision by the EU Council of Ministers to create a new Fundamental Rights Agency to scrutinise EU institutions and the application of EU laws. This is an important and challenging task, and the new Agency can make a useful contribution in helping the EU to comply with the Council of Europe standards based on the European Convention on Human Rights.“<sup>32</sup> Laut Ministerkomitee des Europarats solle das Hauptaugenmerk des Europarats nun darauf liegen, dass die Vorgaben auch in der Praxis umgesetzt würden.<sup>33</sup>

Unklar ist, zu welchem Grad dieser ‚Erfolg‘ des Europarats der – nicht vom Europarat als Organisation erzeugten – Kongruenz seiner Interessen mit denjenigen einzelner europäischer Staaten geschuldet ist. Nicht zuletzt angetrieben durch die Sorge um nationale Souveränitätsrechte sprachen sich Länder wie Großbritannien, Irland und die Slowakei für eine klare geografische wie vor allem inhaltliche Begrenzung der Agentur aus.<sup>34</sup> Auch Deutschland – allen voran der EU-Ausschuss des Bundestags – setzte sich „für eine schlanke Agentur und eine Beschränkung des geographischen Tätigkeitsbereichs auf EU und Beitrittskandidaten“<sup>35</sup> ein. Als Gründe für die kritische Haltung des EU-Ausschusses gegenüber der Agentur nannte der damalige Ausschussvorsitzende, Matthias Wissmann, neben grundsätzlichen Problemen beim Zusammenspiel zwischen Bundestag und Bundesregierung<sup>36</sup> die Ge-

28 Verordnung: Errichtung einer Agentur, 2007, Art. 12 Abs. 6.

29 Vgl. Verordnung: Errichtung einer Agentur, 2007, Art. 12 Abs. 8.

30 Verordnung: Errichtung einer Agentur, 2007, Art. 13 Abs. 1.

31 Vgl. Verordnung: Errichtung einer Agentur, 2007, Art. 9.

32 Council of Europe: SG – European Fundamental Rights Agency, Press Release 102a07, 15.02.2007.

33 Vgl. Committee of Ministers: Follow-up to the Third Summit: the Council of Europe and the proposed fundamental rights agency of the European Union. Parliamentary Assembly Recommendation 1744, CM/AS (2007) Rec 1744 final, 19.01.2007, Art. 5.

34 Die inhaltliche Begrenzung bezog sich vor allem darauf, ob die Agentur auch Fragen mit polizeilichem oder justiziellem Bezug untersuchen solle – und somit Themen, die nicht unter das Gemeinschaftsrecht, sondern in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten fallen und für deren Behandlung durch die Agentur es keine Rechtsgrundlage gegeben hätte. Vgl. Lucia Kubosova: Legal dispute could delay EU rights agency, in: EUobserver.com, 12.09.2006. Allerdings verständigten sich die EU-Mitgliedstaaten darauf, bis Ende 2009 eine Überprüfung des Mandats der Agentur durchzuführen mit der Möglichkeit, dieses auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit auszuweiten. Vgl. Lucia Kubosova: EU opts for fundamental rights agency with limited scope, in: EUobserver.com, 05.12.2006.

35 Newsletter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: EU-Grundrechteagentur kann Tätigkeit zum 1. März 2007 aufnehmen, 15.02.2007.

36 Hier ging es um die – aus Sicht der Abgeordneten ungenügende – Berücksichtigung der Forderungen des Bundestags durch die Bundesregierung im Rahmen der europäischen Verhandlungen zur EU-Agentur.

fahr von Kompetenzüberschreitungen der Agentur wie auch mögliche Überschneidungen mit anderen Organisationen. Wissmann hatte hier insbesondere den Europarat im Blick.<sup>37</sup>

Vor diesem Hintergrund ergeben sich mehrere Fragen. Welche Defizite gab es beim Informationsaustausch zwischen Europäischer Union und Europarat im Zuge der Konzeptionierung der Agentur, damit es zu den oben angeführten Befürchtungen und Spannungen kam? Weshalb wird der Abschluss eines Kooperationsabkommens erst nach der Gründung der Agentur – und scheinbar erst in Reaktion auf die Kritik des Europarats<sup>38</sup> – in Angriff genommen? Die entscheidende Frage schließlich: Wenn die Interessen vor allem großer EU-Staaten wie Deutschland und Großbritannien nicht denjenigen des Europarats entsprochen hätten, wäre auch dann eine auf Arbeitsteilung und die Vermeidung von Duplizierungen abzielende Regelung gefunden worden?

#### *Untersuchung der ‚CIA-Affäre‘*

Im Europarat wurde die ‚CIA-Affäre‘, eine Umschreibung für Geheimflüge, Entführungen und vermeintliche Geheimgefängnisse des amerikanischen Auslandsgeheimdienstes CIA in Europa, mehrgleisig verfolgt. Den Anfang machte die Parlamentarische Versammlung des Europarats im November 2005. Als Reaktion auf Medienberichte wurde der Schweizer Dick Marty, Vorsitzender des Ausschusses für Recht und Menschenrechte der Versammlung, zum Berichterstatter ernannt. Auf der Grundlage von Martys Berichten hat die Versammlung auf ihren Sitzungen im Juni 2006 und im Juni 2007 mehrere Empfehlungen und Resolutionen verabschiedet.<sup>39</sup>

Neben den eigenen Arbeiten ersuchte die Parlamentarische Versammlung Mitte Dezember 2005 die ‚Europäische Kommission für Demokratie durch Recht‘ ( ‚Venedig-Kommission‘ ), eine Stellungnahme über die Rechtmäßigkeit von Geheimgefängnissen zu erstellen. In diesem Bericht sollten gerade die für die Mitgliedstaaten des Europarats aus der EMRK erwachsenden Verpflichtungen untersucht werden. Die Venedig-Kommission, ein Expertengremium, das sich vorrangig mit verfassungsrechtlichen Fragen auseinandersetzt, legte Ende März 2006 ihre Stellungnahme vor.<sup>40</sup>

Zuvor hatte bereits Ende November 2005 der Generalsekretär des Europarats, Terry Davis, auf der Grundlage von Artikel 52 EMRK<sup>41</sup> eine Anfrage an die Vertragsstaaten der Menschenrechtskonvention zu den rechtlichen Aspekten möglicher problematischer amerikanischer Flugbewegungen in Europa gerichtet. Davis wollte von den Staaten unter anderem wissen, ob sie angemessene Mechanismen zur Kontrolle der Aktionen von Agenten ausländischer Geheimdienste in ihrer Jurisdiktion besäßen. Eine andere Frage lautete, ob Beamte der Staaten seit Anfang 2002 wissentlich oder durch Unterlassung am Freiheitsentzug oder dem Transport von Gefangenen beteiligt waren und ob es diesbezüglich offizielle Untersu-

37 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Nicht noch ein Amt, 03.01.2007, S. 3.

38 Laut Kubosova haben sich die EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament erst als Reaktion auf die Kritik des Europarats auf den Abschluss eines ‚Memorandum of Understanding‘ verständigt. Vgl. Kubosova: Legal dispute, 12.09.2006.

39 Zuletzt angenommen wurden Parliamentary Assembly: Secret detentions and illegal transfer of detainees involving Council of Europe member states: second report, Resolution 1562, 27.06.2007; sowie Parliamentary Assembly: Secret detentions and illegal transfer of detainees involving Council of Europe member states: second report, Recommendation 1801, 27.06.2007.

40 Vgl. European Commission for Democracy Through Law: Opinion on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities And Inter-State Transport of Prisoners, Opinion no. 363/2005, 17.03.2006.

41 Art. 52 EMRK besagt: „Auf Anfrage des Generalsekretärs des Europarats erläutert jede Hohe Vertragspartei, auf welche Weise die wirksame Anwendung aller Bestimmungen dieser Konvention in ihrem innerstaatlichen Recht gewährleistet wird.“

chungen gegeben habe oder gebe. Davis veröffentlichte seinen Bericht am 1. März 2006. Mitte Juni 2006 ergänzte er seine Ausführungen durch einen Folgebericht.<sup>42</sup>

Am 15. Dezember 2005 wiederum entschied das Europäische Parlament, einen nichtständigen Ausschuss zur Untersuchung der CIA-Affäre einzusetzen. Der Beschluss fiel somit zu einem Zeitpunkt, an dem die Untersuchungen der Versammlung und des Generalsekretärs des Europarats bereits seit Wochen liefen sowie exakt an dem Tag, an welchem die Venedig-Kommission ihren Auftrag erhielt. Mitte Januar 2006 wurden Mandat und Mitglieder des 46 Personen umfassenden Ausschusses des Europäischen Parlaments bestätigt. Nach mehreren Untersuchungsreisen und Dutzenden von Anhörungen des Ausschusses legte dessen Berichterstatter, der Italiener Giovanni Claudio Fava, Ende Januar 2007 seinen Abschlussbericht vor.<sup>43</sup> Dieser bildete die Grundlage für die Mitte Februar 2007 vom Europäischen Parlament angenommene Resolution.<sup>44</sup> Zuvor hatte die Europäische Kommission bereits Anfang April 2006 das ‚EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights‘ um eine Stellungnahme zu den CIA-Aktivitäten in Europa ersucht. Die Stellungnahme des Expertenkreises wurde Ende Mai 2006 vorgelegt und floss in die Resolution des Parlaments ein.<sup>45</sup>

Aus dem Geschilderten ergeben sich eine inhaltliche Frage und eine Verfahrensfrage. In inhaltlicher Hinsicht ist zu diskutieren, welche neuen Ergebnisse die Untersuchung des Europäischen Parlaments erbracht hat. Dessen Abschlussresolution betont jedenfalls ausdrücklich „die Übereinstimmung der von beiden Ausschüssen [des Europäischen Parlaments und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats; KB] bislang erzielten Ergebnisse.“<sup>46</sup> Die für diesen Beitrag wichtigere Frage lautet, ob die Untersuchung der CIA-Affäre – losgelöst von den Untersuchungsergebnissen als solchen – hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen als Erfolg bewertet werden kann.

Zwei Punkte sind unbestreitbar. Erstens fällt die CIA-Affäre in den Aufgabenbereich der Europäischen Union. Laut Artikel 6 des EU-Vertrags von Nizza „beruht“ die Union „auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“. Zudem findet sich in diesem Artikel die Verpflichtung der Union zur Achtung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Grundrechte. Eine Untersuchung von möglichen fundamentalen Verletzungen dieser Grundrechte kann entsprechend nicht als eine Kompetenzüberschreitung gewertet werden. Zweitens hat eine Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und Europarat stattgefunden. So lobt beispielsweise der Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung des Eu-

42 Vgl. Secretary General: Secretary General's report under Article 52 ECHR on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies, SG/Inf (2006) 5, 28.02.2006; sowie Secretary General: Secretary General's supplementary report under Article 52 ECHR on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies, SG/Inf (2006) 13, 14.06.2006.

43 Vgl. Nichtständiger Ausschuss zur behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen: Bericht über die behauptete Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen, A6-0020/2007, 30.01.2007.

44 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen, T6-0032/2007, 14.02.2007.

45 Vgl. EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights: The Human Rights Responsibilities of the EU Member States in the Context of the C.I.A. Activities in Europe („Extraordinary Renditions“), Opinion no. 3-2006, 25.05.2006.

46 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung, 14.02.2007, Art. 33. Ein konservatives Mitglied des Parlaments aus Großbritannien konstatierte, dass der EP-Untersuchungsbericht einen früheren Bericht des Europarats nur „dupliziert“ hätte. Zitiert in Financial Times.com: MEPs condemn rendition flights, 14.02.2007.

roparats die Unterstützung, die er seitens der Europäischen Kommission erfahren hat. Diese sei gerade für den Erhalt der Informationen der Europäischen Organisation für Flugsicherung (Eurocontrol) und des EU-Satellitenzentrums über Flugbewegungen „unschätzbar“ gewesen.<sup>47</sup>

Dennoch stellt sich die Frage, ob diese gezielte Unterstützung der laufenden Untersuchung des Europarats durch die Kommission oder durch andere EU-Institutionen nicht auch ohne parallel laufende eigenständige Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Union möglich gewesen wäre – Aktivitäten, welche den propagierten Zielen von Kooperation und Komplementarität diametral entgegenstehen. Voraussetzung hierfür wäre eine klare Arbeitsteilung zwischen den beiden Organisationen gewesen, in diesem Fall verstanden als Federführung der einen und einer gezielten Zuarbeit der anderen. Die Federführung hätte nicht bei der Europäischen Union und deren Institutionen gelegen, sondern beim Europarat. Schließlich hatte der Europarat bereits, wie geschildert, mittels verschiedener Institutionen (Parlamentarische Versammlung, Venedig-Kommission) und Mechanismen (Artikel 52 EMRK) mit der Untersuchung der gegen die CIA erhobenen Vorwürfe begonnen. Der Union wäre die Rolle des weniger beachteten Juniorpartners zugekommen.<sup>48</sup> In einer echten Partnerschaft wäre die inhaltliche Dimension der Aufklärung über dem Aspekt der institutionellen Verortung diesbezüglicher Aktivitäten gestanden. Dem war nicht so. Institutionelle Eigeninteressen scheinen gegenüber Effizienzerwägungen überwogen zu haben.<sup>49</sup>

### **Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Menschenrechtsschutz?**

#### *Anstöße durch den dritten Europaratgipfel*

Die beiden Fallbeispiele zeigen, dass die Grundlage für ein möglichst reibungsfreies und Doppelarbeiten vermeidendes Zusammenspiel zwischen Europarat und Europäischer Union noch nicht gefunden worden ist. Der jüngste Anstoß zur Fortentwicklung der Beziehungen ging vom jüngsten Gipfeltreffen des Europarats aus. Auf dem Mitte Mai 2005 unter polnischer Präsidentschaft in Warschau durchgeführten dritten Gipfel standen für deren Zukunftsfähigkeit grundlegende Themen im Mittelpunkt. Die entscheidenden internen Fragen betrafen die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europarats und seiner Institutionen, insbesondere des EGMR. Nach außen ging es vor allem um die langfristige Positionierung des Europarats innerhalb des europäischen Integrationsprozesses – und somit auch um die Selbstbehauptung gegenüber der Europäischen Union.

Das Gipfeltreffen mündete in der ‚Warschauer Erklärung‘ als dem Abschlusskommuniqué des Gipfels und dem ‚Aktionsplan‘, der die Schwerpunkte der Europaratsaktivitäten der nächsten Jahre festhält. Beide im Namen der Staats- und Regierungschefs der damals noch 46 Europaratsstaaten<sup>50</sup> angenommenen Dokumente gingen auf das Zusammenspiel zwischen Europarat und Europäischer Union ein, und zwar in allgemeiner Hinsicht ebenso wie

47 Committee on Legal Affairs: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving the Council of Europe member states. Draft report – Part II (Explanatory Memorandum), AS/Jur (2006) 16 Part II, 07.06.2006, S. 5.

48 Die Öffentlichkeitswirkung der eigenen Aktivitäten scheint für die Mitglieder des Ausschusses des Europäischen Parlaments eine große Rolle gespielt zu haben. Siehe Das Parlament: Fünf Fragen an: Ewa Klimt, 19./26.02.2007, S. 11.

49 Zugleich war das Parlament bezüglich der Bewertung der Untersuchungsergebnisse beinahe gespalten. Bei der abschließenden Abstimmung im Plenum zum Bericht des Sonderausschusses stimmten 382 Abgeordnete mit „Ja“, 256 mit „Nein“ und 74 enthielten sich. Vgl. Honor Mahoney: MEPs approve critical CIA report but remain divided, in: EUobserver.com, 14.2.2007.

50 Im Mai 2007 ist Montenegro als 47. Staat dem Europarat beigetreten.

speziell mit Blick auf die Zusammenarbeit im Bereich des Menschenrechtsschutzes. In der Warschauer Erklärung wurde explizit die Verbindung zwischen dem Menschenrechtsschutz – laut Erklärung eines der drei „Hauptziele“ der Organisation, zu deren Durchsetzung alle Aktivitäten der Organisation beitragen sollen – und der Zusammenarbeit des Europarats mit der Europäischen Union hergestellt.<sup>51</sup> Die Staats- und Regierungschefs des Europarats bekundeten die Absicht „to create a new framework for enhanced co-operation and interaction between the Council of Europe and the European Union in areas of common concern“.<sup>52</sup> Zu diesen Feldern gemeinsamen Interesses zählte der Menschenrechtsschutz.

Die Forderung, die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union im Bereich des Menschenrechtsschutzes auszubauen, wurde im Aktionsplan weiter spezifiziert.<sup>53</sup> Um dieses Ziel, sowie grundsätzlich eine effizientere und Synergien schaffende Kooperation der beiden Organisationen zu gewährleisten, sollten die Beziehungen durch den Abschluss eines ‚Memorandum of Understanding‘ auf eine neue Grundlage gestellt werden. Als Referenzpunkte für diese Absichtserklärung wurden im Anhang des Aktionsplans zehn Leitlinien angeführt.<sup>54</sup> Unter diesen finden sich speziell bezogen auf die Zusammenarbeit beim Menschenrechtsschutz folgende drei Aspekte: Erstens solle die Europäische Union schnellstmöglich der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten, wodurch die Kohärenz bei Menschenrechten in Europa gesichert werden würde. Zweitens bekundete der Europarat seinen Willen, die Europäische Union auch in Zukunft im Bereich der Menschenrechte zu unterstützen und zu beraten. Drittens wurde mit Blick auf die EU-Grundrechteagentur die Hoffnung geäußert, dass diese eine Gelegenheit zur weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit der zwei Organisationen bieten und zudem zu einer größeren Kohärenz und Komplementarität beitragen werde.

#### *Weitere Impulse durch den Juncker-Bericht*

Im Nachgang zum dritten Gipfeltreffen des Europarats wurden vier Prioritäten bei der Umsetzung der dort getroffenen Beschlüsse festgelegt. Neben der Intensivierung der Demokratieförderung und der Entwicklung eines menschlicheren Europas waren dies die Konsolidierung des Menschenrechtsschutzsystems des Europarats sowie die Pflege der Zusammenarbeit mit der OSZE und der Europäischen Union.<sup>55</sup> Die Frage, wie die letztgenannte Kooperation verbessert werden kann, und zwar auch mit Blick auf den Menschenrechtsschutz in Europa, wurde noch auf dem Gipfeltreffen an den luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker herangetragen. Junckers Aufgabe lautete, in „persönlicher Eigenschaft“ den Zustand der Europarat-EU-Beziehungen zu durchleuchten und Vorschläge für deren Optimierung auszuarbeiten.<sup>56</sup>

Knapp ein Jahr nach seiner Beauftragung legte Juncker im April 2006 seinen Bericht ‚Europarat – Europäische Union: Eine einheitliche Zielstellung für den europäischen Kontinent‘ vor. In diesem findet sich eine Vielzahl von Einzelvorschlägen, die zu einer strategischen Partnerschaft zwischen Europarat und Europäischer Union beitragen sollen. Nachfolgend

51 Vgl. Committee of Ministers: Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005). Warsaw Declaration, CM (2005) 79 final, 17.05.2005.

52 Committee of Ministers: Warsaw Declaration, 17.05.2005, Art. 10.

53 Vgl. Committee of Ministers: Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005). Action Plan, CM (2005) 80 final, 17.05.2005, Kap. 4 Art. 1.

54 Vgl. Committee of Ministers: Action Plan, 17.05.2005, Appendix I (“Guidelines on the Relations between the Council of Europe and the European Union”).

55 Vgl. Committee of Ministers: Follow-up to the Third Summit. Parliamentary Assembly Recommendation 1712, CM/AS (2006) Rec 1712 final, 20.01.2006.

56 Vgl. Committee of Ministers: Warsaw Declaration, 17.05.2005, Art. 10.

werden die wichtigsten Anregungen hinsichtlich der Zusammenarbeit beim Menschenrechtsschutz angeführt.<sup>57</sup> Eine der Forderungen Junckers war der umgehende Beitritt der Europäischen Union zur EMRK. Dieser Schritt würde „im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte in Europa für ein Höchstmaß an Kohärenz und Koordinierung (...) sorgen.“<sup>58</sup>

Eine zweite Forderung lautete, den Europarat als Bezugsrahmen in Menschenrechtsfragen zu etablieren. Die Europäische Union sollte nach Ansicht Junckers die Arbeiten der mit Menschenrechtsfragen befassten Institutionen des Europarats als primäre Bezugsquellen nutzen. Würden die Aktivitäten des Europarats systematisch wie auch verbindlich im Rahmen der Europäischen Union genutzt und zudem die Europaratsinstitutionen konsequent von EU-Gremien im Zuge der Entwicklung neuer Maßnahmen konsultiert, erfähre die Organisation eine deutliche Aufwertung.

Drittens sprach sich Juncker für eine konsequente Nutzung des Menschenrechtskommissars des Europarats auch durch die Europäische Union aus. In Menschenrechtsfragen, welche die EU-Mitglieder berühren und die zugleich durch keine vorhandenen Kontrollmechanismen abgedeckt werden, solle es der Europäischen Union formal ermöglicht werden, den Menschenrechtskommissar einzuschalten.

Ein vierter Vorschlag bezog sich auf die Begrenzung der EU-Grundrechteagentur. Juncker verwies „auf die mögliche Bedrohung, welche von dieser neuen Institution für die Einheitlichkeit des Schutzes der Menschenrechte in Europa ausgehen könnte.“<sup>59</sup> Um dieser Bedrohung zu begegnen, schlug Juncker vor, dass die Agentur komplementär zu den Überwachungseinheiten des Europarats agieren sollte. Insbesondere müsse das Mandat der Agentur auf Menschenrechtsfragen begrenzt werden, die sich aus der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ergäben. Eine allgemeine Überwachungsfunktion dürfe der Agentur demgegenüber nicht zukommen. Beide Punkte wurden, wie oben geschildert, bei der Gründung der Agentur berücksichtigt.

### *Memorandum of Understanding*

Im Mai 2007 wurde auf der Grundlage der Vorgaben des Warschauer Gipfels, des Juncker-Berichts sowie weiterer Vorschläge, etwa der Parlamentarischen Versammlung des Europarats,<sup>60</sup> ein neues Grundlagendokument zwischen Europarat und Europäischer Union unterzeichnet: das ‚Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union‘.<sup>61</sup> Diese Absichtserklärung setzt die Linie der ‚Gemeinsamen Erklärung‘ von 2001 in zweifacher Hinsicht fort. Zum einen wird erneut das gesamte Spektrum von thematisch-inhaltlichen bis hin zu institutionell-verfahrenstechnischen Vorgaben behandelt. Zum anderen bleiben diese Bestimmungen weiterhin wenig ambitioniert und insgesamt eher vage.<sup>62</sup> Deshalb dürfte auch dieses Dokument nur ein weiterer Zwischenschritt auf dem Weg zu einer tatsächlich auf Arbeitsteilung und Komplementarität beruhenden Zusammenarbeit zwischen Europarat und Europäischer Union bleiben.

57 Daneben sprach sich Juncker insbesondere für eine größere Substanz der interinstitutionellen Beziehungen aus. Das gilt sowohl für die Quadripartite-Treffen als auch für die Beziehungen zwischen Parlamentarischer Versammlung und Europäischem Parlament. Zudem befürwortete Juncker einen Beitritt der EU zum Europarat bis zum Jahr 2010. Auf diese Weise könne die EU in allen Europaratsgremien für sich sprechen.

58 Juncker: Europarat – Europäische Union, 2006, S. 5.

59 Juncker: Europarat – Europäische Union, 2006, S. 9.

60 Vgl. Parliamentary Assembly: Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, Recommendation 1743, 13.04.2006.

61 Vgl. Committee of Ministers: Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, CM (2007) 74, 10.05.2007.

Das Memorandum bekräftigt die anvisierten Grundprinzipien der Zusammenarbeit. Eine vertiefte Kooperation und eine verlässliche Koordination in Fragen gemeinsamen Interesses werden als Zielvorgaben angeführt. Erneut wird die Menschenrechtsthematik besonders herausgestellt, und zwar allgemein für den Europarat wie auch konkret für dessen Zusammenspiel mit der Europäischen Union. Bei letzterem wird der Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten an erster Stelle bei den Feldern angeführt, in denen die Organisationen ihre Kooperation ausbauen wollen. Zu den Themenschwerpunkten gehören der Schutz von Minderheiten, der Kampf gegen Folter und Menschenhandel sowie die Förderung von Meinungs- und Informationsfreiheit. Auf der Grundlage ebenso unteilbarer wie universeller Menschenrechte gilt es aus Sicht beider Organisationen dabei, die „cohesion of the human rights protection system in Europe“<sup>63</sup> zu bewahren. Das betrifft speziell die Kohärenz zwischen EG- und EU-Recht auf der einen und den einschlägigen Konventionen des Europarats auf der anderen Seite. Ausdrücklich erwähnt wird freilich, dass EG-/EU-Recht bereits bestehende Schutzmechanismen weiter vertiefen dürfe.

Während das Vorherige größtenteils Bekanntes wiederholt, geht das Memorandum an verschiedenen Stellen über frühere Vereinbarungen hinaus. Neu ist beispielsweise die mehrfache ausdrückliche Betonung des Europarats als Referenzpunkt für den Menschenrechtsschutz in Europa, und zwar auch für die Europäische Union. Der Europarat wird nicht nur als „the benchmark for human rights, the rule of law and democracy in Europe“<sup>64</sup> bezeichnet. Darüber hinaus ist angeführt, dass “[t]he European Union regards the Council of Europe as the Europe-wide reference source for human rights”,<sup>65</sup> dessen Normen in den EU-Dokumenten als Referenz angeführt werden sollen. Zudem, einem der Vorschläge Junckers folgend, will die Europäische Union ihre Beziehungen zum Menschenrechtskommissar des Europarats ausbauen. Schließlich wird die Reichweite der EU-Grundrechteagentur ausdrücklich auf den Unionsrahmen begrenzt. Die Inhalte der rechtsverbindlichen Agenturverordnung werden somit im nicht bindenden Memorandum symbolisch bekräftigt.

So wenig spezifisch wie teilweise der Text selbst sind auch die zu dessen Weiterverfolgung vorgesehenen Maßnahmen. Beide Seiten verpflichten sich, die Umsetzung des Memorandums regelmäßig zu überprüfen. Auf der Grundlage der Evaluierungen soll bis spätestens 2013 ein gemeinsamer Beschluss getroffen werden, der zur Anpassung des Textes durch die Einführung neuer Schwerpunkte der Zusammenarbeit führen könnte.<sup>66</sup>

## Fazit

Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Zusammenarbeit von Europarat und Europäischer Union beim Menschenrechtsschutz ist offensichtlich. Bekundungen von Abstimmung und Partnerschaftlichkeit stehen in der Praxis Doppelarbeiten und Konflikte entgegen, welche das Gegenteil bezeugen. Sicher: Zusammenarbeit findet statt, und wo dies geschieht, wird auch Mehrwert erzielt. Die jüngsten Differenzen bei der Gründung der EU-Grundrechteagentur und der Untersuchung der ‚CIA-Affäre‘ verdeutlichen allerdings das

62 Die Unbestimmtheit beschränkt sich nicht auf die Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich. Vielmehr trifft sie auch auf weitere inhaltliche wie institutionelle Bereiche zu. Exemplarisch hierfür ist die Aussage, dass beide Seiten „prüfen“ werden, wie sie ihre Präsenz bei der Partnerorganisation ausbauen können – ein Hinweis, der sich vor allem auf die bislang fehlende permanente Präsenz von EU/EG beim Europarat bezieht. Vgl. Committee of Ministers: Memorandum of Understanding, 10.05.2007, Art. 51.

63 Committee of Ministers: Memorandum of Understanding, 10.05.2007, Art. 16.

64 Committee of Ministers: Memorandum of Understanding, 10.05.2007, Art. 10.

65 Committee of Ministers: Memorandum of Understanding, 10.05.2007, Art. 17.

66 Vgl. Committee of Ministers: Memorandum of Understanding, 10.05.2007, Art. 55.

fortbestehende Koordinations- und Kooperationsproblem zwischen den beiden Organisationen beim Menschenrechtsschutz.

Beide Seiten scheinen gewillt, ihre Zusammenarbeit weiter zu verbessern. Angestoßen durch das dritte Gipfeltreffen des Europarats im Mai 2005, und bekräftigt durch den Juncker-Bericht, mündeten die Abstimmungen zwei Jahre später in ein ‚Memorandum of Understanding‘. In diesem wird erneut der Wille bekundet, bestehende Defizite zu überwinden und zu Komplementarität und Synergien zu gelangen. Auch diese nicht bindende Absichtserklärung stellt jedoch nur einen Zwischenschritt zur Erreichung dieser Ziele dar. Gerade die Unbestimmtheit der Inhalte lässt weiterhin viel Raum für Auslegungen, Missverständnisse und Konflikte. Eine ‚Hochrangige Expertengruppe‘ diskutiert gegenwärtig weitere Vorschläge des Juncker-Berichts. Ob diese umgesetzt werden, bleibt abzuwarten.

Weitergehende Impulse für die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und Europarat brächte der ‚Vertrag von Lissabon‘. In diesem verpflichtet sich die Europäische Union zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 6 Absatz 2 EUV).<sup>67</sup> Hierdurch würden die Organe der Union durch die Konvention gebunden, und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erhielte eine unmittelbare Zuständigkeit, die Vereinbarkeit des Gemeinschaftsrechts mit der Konvention zu prüfen.<sup>68</sup> Während der Beitritt der Union zur Menschenrechtskonvention die Kohärenz beim Menschenrechtsschutz in Europa verbessern dürfte, könnte eine andere Neuerung des Vertrags von Lissabon den gegenteiligen Effekt haben. Der Vertrag sieht vor, dass die Grundrechtecharta der Union Rechtsverbindlichkeit erhält (Artikel 6 Absatz 1 EUV). Als ein eigenständiger EU-Grundrechtskatalog eröffnet die Charta laut Alber und Widmaier dem Europäischen Gerichtshof die Möglichkeit, eine von der Menschenrechtskonvention getrennte Grundrechtsdogmatik zu entwickeln. Als Folge könnten Interpretations- und somit Rechtsprechungsdivergenzen in Zukunft wahrscheinlicher werden.<sup>69</sup>

Die entscheidenden, vornehmlich politischen Fragen blieben freilich auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon unbeantwortet. Sie lauten: Wie genau darf beziehungsweise muss die Zusammenarbeit zwischen Europarat und Europäischer Union ge- und verregelt werden? Und wie viel Freiraum bedarf es? Detaillierte Festlegungen, die Schwerpunkte und Arbeitsteilungen bestimmen, würden ein Mehr an Verlässlichkeit bringen und verstärkt zu Einsparungseffekten und Synergien führen. Sie würden allerdings Reibungen oder Doppelarbeiten nicht grundsätzlich ausschließen. Politischer Wille zur Zusammenarbeit, was in manchen Fällen auch eine Zurücknahme der eigenen Organisation bedeutet, ist und bleibt entscheidend. Gerade medial prominent behandelte Themen wie die CIA-Affäre scheinen prädestiniert dafür zu sein, eine Eigendynamik zu entwickeln, bei der Absprachen zwischen Organisationen den Eigeninteressen von Organisationen nachgeordnet werden.

Politischer Wille ist es allerdings auch, der das Gegenteil bewirken kann: die praktische Umsetzung einer auf Koordination und, wo immer möglich, Kooperation beruhenden Zusammenarbeit. Von derart ineinandergreifenden Institutionen (‚interlocking institutions‘) würden alle Beteiligten profitieren. Der Europarat könnte sein Gewicht gegenüber den

67 Ein Beitritt ist auf beiden Seiten an Voraussetzungen geknüpft. Insbesondere müsste die Union eine Rechtspersönlichkeit erhalten – was sie im Falle der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon täte –, und die Menschenrechtskonvention, die bislang nur Staaten offen steht, müsste für den Beitritt von internationalen bzw. supranationalen Organisationen geöffnet werden – was im 14. Zusatzprotokoll zur EMKR vorgesehen ist. Das Protokoll konnte aufgrund der fehlenden Ratifizierung durch Russland jedoch noch nicht Inkrafttreten.

68 Vgl. Siegbert Alber/Ulrich Widmaier: Mögliche Konfliktbereiche und Divergenzen im europäischen Grundrechtsschutz, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift 5-8/2006, S. 113-123, hier S. 122-123.

69 Vgl. Alber/Widmaier: Mögliche Konfliktbereiche und Divergenzen, 2006, S. 122.

Adressatenstaaten zusätzlich erhöhen, wenn er seine Arbeiten im Bereich des Menschenrechtsschutzes in einen klar erkennbaren Bezug zur politisch wie finanziell ungleich mächtigeren Europäischen Union stellen könnte. Die Union würde ihrerseits Entlastung erfahren und sich zudem bei ihren Aktivitäten auf vom Europarat erarbeitete hochwertige Ergebnisse stützen können, ohne diese selbst erstellen oder finanzieren zu müssen. Die EU-Staaten, die allesamt auch Europaratsstaaten sind, sähen ihre Mittel effizienter eingesetzt, ohne dass die Qualität des Menschenrechtsschutzes in Europa leiden würde.

Alle von den Kontrollmechanismen von Europarat und Europäischer Union erfassten Staaten schließlich würden nicht mit möglicherweise widersprüchlichen Standards und Vorgaben beim Menschenrechtsschutz konfrontiert werden. Zugleich wäre die Gefahr des ‚forum shoppings‘ gebannt, bei dem sich Staaten mit Defiziten beim Menschenrechtsschutz auf diejenige Organisation berufen, die ihnen weniger kritisch gegenübersteht. Durch ein abgestimmtes Vorgehen von Europarat und Europäischer Union ließe sich diese Gefahr in eine Chance für die beiden Organisationen umwandeln, ihre geteilten Ziele durch ein geeintes Vorgehen umzusetzen. Wenn die Herausforderung somit darin besteht, die Zusammenarbeit so weit zu verregeln wie nötig und zugleich so flexibel zu belassen wie möglich, sind Europarat und Europäische Union weiterhin auf der Suche nach der richtigen Balance.

## Forschungsstand Politikwissenschaft



**Politikfelder im EU-Mehrebenensystem**  
 Instrumente und Strategien europäischen Regierens  
 Herausgegeben von Hubert Heinelt und  
 Michèle Knodt  
 2008, ca. 350 S., brosch., ca. 29,- €,  
 ISBN 978-3-8329-2273-3  
 Erscheint Juni 2008

Dieser Sammelband gibt einen Überblick über die zentralen Politikfelder der EU. Dabei wird jeweils neben der historischen Entwicklung der einzelnen Politikfelder auf die wesentlichen Steuerungsmechanismen und die maßgeblichen Akteure bei der Politikformulierung und Implementation eingegangen und nach der konkreten Ausprägung und Bedeutung einer Mehrebenenstruktur gefragt.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
 oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
 www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



**Nomos**

## FORUM

### **Die Ukraine nach der Parlamentswahl 2007: neue Aussichten für die Integration?**

*Manfred Grund\**

Die orange Revolution des Jahres 2004 weckte bei ihren Anhängern und nicht wenigen Beobachtern auch im westlichen Ausland große Hoffnungen auf eine demokratische Erneuerung und eine schnelle Integration in die euro-atlantischen Strukturen. Was folgte, löste vielfach Ernüchterung aus: eine politische Dauerkrise mit drei nationalen Wahlen und vier Regierungswechseln in weniger als drei Jahren, deren vorläufigen Schlusspunkt der Urnengang vom 30. September 2007 darstellte.

Doch auch wenn sich allzu optimistische Einschätzungen nicht bestätigten, ist eine pessimistische Sicht ebenso fehl am Platze. Vor Stereotypen über die politischen Kräfte sollte man sich ebenfalls hüten. Schlichte Antagonismen bestimmen die Entwicklung allenfalls vordergründig. Der tatsächlichen Situation können nur nuancierte Urteile gerecht werden. Dies gilt nicht nur für die Beurteilung der orangen Revolution und ihrer Folgen, sondern auch der sich daraus ergebenden Aussichten für die Zukunft der Ukraine.

Dieser Befund schließt die Aussichten für eine weitere Annäherung an die Europäische Union ein. Da eine explizite Beitrittsperspektive vorerst nicht besteht, lassen sich die Chancen für eine Integration nur vor dem Hintergrund des Transformationsprozesses und der Konsolidierung der Demokratisierung in der Ukraine einschätzen. Erforderlich ist auch in dieser Hinsicht eine realistische Sicht, die Probleme beleuchtet, ohne die Fortschritte auszusparen.

#### **Eine politische Dauerkrise**

Zumindest vordergründig bestimmt das Bild einer politischen Dauerkrise die Entwicklung der Ukraine seit der orangen Revolution. Bruchlinien zeigten sich schon bald auch innerhalb des orangen Lagers, das in den Wahlen 2004/05 ebenso wie bei der Parlamentswahl von 2007 weniger durch eine gemeinsame Agenda zusammengehalten wurde als vielmehr durch eine gemeinsame Abwehrhaltung gegen einen sonst überlegenen Janukowytsch. Die nicht selten sozialpopulistischen Forderungen Tymoschenkos ließen sich jedoch mit den marktwirtschaftlichen Reformvorstellungen Juschtschenkos nur schwer vereinbaren. Zusammen mit Kompetenzstreitigkeiten mit der machtbewussten Tymoschenko war dies die tiefere Ursache für das Auseinanderbrechen der orangen Koalition weniger als ein Jahr nach der Wahl Juschtschenkos zum Präsidenten.

Ähnlich gelagerte Probleme drohen auch eine Neuauflage der orangen Koalition zu überschatten. Der Präsident hatte mit seinem Befreiungsschlag gegenüber Janukowytsch zwar vorerst Erfolg, doch droht ihm nun eine Marginalisierung durch eine allzu sehr dominierende Tymoschenko, die sich bereits auf eine Präsidentschaftskandidatur für 2009 vorbereiten dürfte. Die Mehrheitsverhältnisse sind jedoch so knapp und die Parteiloyalitäten der Abgeordneten so wenig ausgeprägt, dass sich ohne Einbeziehung des Parteienblocks des

---

\* Manfred Grund, MdB, Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion und Mitglied im Auswärtigen Ausschuss.

früheren Parlamentspräsidenten Litvin schwerlich eine regierungsfähige Koalition der ‚oranzen‘ Kräfte bilden lässt. In der Opposition wartet die Partei der Regionen (PdR) auf ihre Chance. Ein Zugewinn an politischer Stabilität wird wohl kaum das Resultat der Wahlen allein sein.

Zur politischen Dauerkrise trat nach der orangen Revolution noch ein wirtschaftlicher Rückschlag. Preiserhöhungen für russische Energielieferungen waren dafür nur zum Teil verantwortlich. Willkürlich erscheinende Änderungen von Zoll- und Steuervorschriften, die Aufhebung der Sonderwirtschaftszonen und nicht zuletzt auch eine Revision früherer Privatisierungen richteten sich unter anderem gegen ukrainische Oligarchen, verunsicherten aber auch viele Investoren. Im Ergebnis brach das Wirtschaftswachstum der Ukraine 2005 zunächst drastisch ein.

Schließlich kam und kommt noch eine Verfassungs- und Staatskrise hinzu. Die Verfassungsreform, die Juschtschenko den Weg ins Präsidentenamt ebnete, stärkte die Rechte von Parlament und Regierung gegenüber dem zuvor herrschenden Präsidialregime, ließ aber eine Reihe wichtiger Entscheidungskompetenzen wie beispielsweise die Besetzung von Schlüsselressorts offen. Die Folge war eine Flut von Verfassungsklagen und eine seither latente Verfassungskrise. Sie wurde durch den Autoritätsverlust aller zentralen Verfassungsorgane infolge des Machtkampfs zwischen Premier Janukowytsch und Präsident Juschtschenko zusätzlich verschärft.

Parlamentsdebatten dienten mehr und mehr der Inszenierung von Gegensätzen unter oft chaotischen Umständen. Ganze Gruppen von Parlamentariern wechselten aufgrund augenscheinlich rein persönlicher Vorteile ins blaue Lager. Die verfassungsrechtlich umstrittene Parlamentsauflösung, die der Präsident anordnete, wurde zunächst ebenso wie andere seiner Verfügungen ignoriert. Dass er auf dem Höhepunkt der Krise mit der Staatsgewalt drohte, demonstrierte eher Machtverfall als Stärke. Auch das Verfassungsgericht fiel als Schlichter aus, teils aufgrund der Parteilichkeit seiner Mitglieder, teils aufgrund von Eingriffen des Präsidenten, der inmitten der Krise die Entlassung mehrerer Richter anordnete.

### **Fortschritte im Transformationsprozess**

Die Krisen der vergangenen Jahre sind auch mit der Wahl vom September 2007 nicht ausgestanden. Sie sollten jedoch nicht über die Wandlungsprozesse hinwegtäuschen, die sich in der Ukraine inzwischen vollzogen haben. Fortschritte im Transformationsprozess demonstrierten nicht zuletzt die jüngsten Wahlen. Vorherige Befürchtungen vor Manipulationen erfüllten sich nicht. Die Berichterstattung und der Zugang zu Medien waren durchaus ausgewogen. Allerdings war die Gewähr dafür weniger eine Unabhängigkeit der Medien, als vielmehr der Umstand, dass die Zusammensetzung nahezu aller maßgeblichen Kontrollorgane inzwischen den politischen Kräfteverhältnissen entspricht. Die Ukraine ist in einem Entwicklungsstadium, in dem nahezu jede Aussage zu den Verhältnissen, gleichgültig ob positiv oder negativ, von einem relativierenden ‚Aber‘ gefolgt werden muss.

Ähnliches gilt für die ökonomische Entwicklung. Das Wirtschaftswachstum hat sich seit 2005 wieder erholt. Reformen haben zu greifen begonnen. Die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen – der beste Indikator für ihren Erfolg – hat sich seit 2004 vervierfacht. Die Europäische Union hat der Ukraine Ende 2005 den Status einer Marktwirtschaft zuerkannt. Doch die wirtschaftlichen Strukturen sind von einem echten Wettbewerb in vielen Bereichen tatsächlich noch weit entfernt. Korruption, schlecht funktionierende Verwaltungs- und Justizsysteme, die Verflechtung politischer und wirtschaftlicher Macht sowie Überregulierung bleiben grundlegende Probleme.

Das Parteiensystem hat sich mit den beiden großen Fraktionen der PdR und dem Block Julija Tymoschenko (BJUT) zunehmend stabilisiert. Relativer Verlierer dieser Entwicklung ist mit dem Parteienbündnis Präsident Juschtschenkos jedoch die politische Kraft, die sich bislang am konsequentesten für eine Integration in die euro-atlantischen Strukturen eingesetzt hat. Neben politischen Fehlern hat ihn nicht zuletzt die zu den Herrschaftskompromissen nach seiner Amtsübernahme zählende Entscheidung, den Wahlfälschern von 2004 Amnestie zu gewähren, in seiner ursprünglichen Anhängerschaft nachhaltig diskreditiert. Dass sich sein Parteienbündnis entgegen früherer Prognosen behaupten konnte, war nicht zuletzt der Popularität von Spitzenkandidat Luzenko geschuldet. Als heteronomstes unter den drei großen politischen Blöcken wird es künftig einer ständigen Zerreißprobe zwischen den beiden größeren Kräften ausgesetzt sein.

Langfristig bedeutsamer dürfte jedoch sein, dass sich die Gegensätze zwischen den beiden großen Kräften des BJUT und der PdR abschwächen, auch wenn die Wahlergebnisse insgesamt nach wie vor die regionalen Unterschiede widerspiegeln. So hat es der BJUT verstanden, auch die Interessen von Bevölkerung und Geschäftsleuten der Ostukraine einzubinden, und entwickelt sich nach seinen zunehmenden Wahlerfolgen dort zur ersten gesamtukrainischen Partei. Janukowytschs Regierungsübernahme hat Desintegrationstendenzen in den östlichen und südlichen Landesteilen entgegengewirkt, zugleich aber verhindert, dass die PdR die regionalen Unterschiede ausspielen konnte. Zugleich aber vermochte sie ihre Verluste in Ost und Süd im Westen zu kompensieren.

Aber auch die politischen Unterschiede verlieren an Schärfe. Die Wahlprogramme der großen Parteien waren über weite Strecken austauschbar. Während die PdR sich zunehmend als gesamtukrainische Kraft zu profilieren suchte, kann die Beantragung eines Beobachterstatus in der Europäischen Volkspartei seitens des BJUT als Abrücken von sozialpopulistischen Forderungen gedeutet werden. Ohnehin wurzelten die Machtkämpfe der vergangenen Jahre oft mehr in den Rivalitäten der Protagonisten als in programmatischen Unterschieden; und sie wurden durch Kompromisslosigkeit bei der Berücksichtigung der Interessen der jeweiligen Opposition zusätzlich verschärft. Stellungnahmen Tymoschenkos und Juschtschenkos nach der Wahl scheinen aber auch in dieser Hinsicht ein Umdenken anzukündigen.

Stereotypen, nach denen ein an Russland angelehntes ‚blaues‘ einem west- und reformorientierten orangen Lager gegenübersteht, sind endgültig überholt. Sie waren zu keinem Zeitpunkt hilfreich, weil so tief greifende Projekte wie die demokratische Transformation des Landes oder die EU-Integration dauerhaft nicht nur von einer Hälfte der politischen Kräfte getragen werden kann. Die wichtigste Voraussetzung für die Etablierung einer funktionierenden Demokratie besteht nicht aus dem Sieg vermeintlicher Demokraten über vermeintliche Nichtdemokraten, sondern aus der Entwicklung eines Wechselspiels von Regierung und Opposition. Daher ist das Comeback von Janukowytsch mit seiner PdR nach der orangen Revolution nur zu begrüßen.

Graustufen markieren die Unterschiede zwischen den maßgeblichen politischen Kräften. Janukowytsch zeigt sich inzwischen als geläuterter Machtpolitiker, der sich den neuen Spielregeln und Realitäten anzupassen vermochte. Dies gilt auch für Außenpolitik und Westintegration. Differenzen bestehen in der Frage einer NATO-Mitgliedschaft, die von der PdR in Übereinstimmung mit einer deutlichen Mehrheit in der Bevölkerung abgelehnt wird. Doch auch die PdR hat sich das Ziel eines EU-Beitritts zu eigen gemacht. Dass sie dabei einen pragmatischen Ansatz verfolgt, stellt eine Abweichung in der Akzentsetzung, nicht aber im Grundsatz dar. Darin spiegelt sich ein Wandel der Interessenlage, den die orange Revolution für alle politischen Lager bewirkt hat.

Unabhängig von allen politischen Präferenzen sind dafür vor allem zwei Motive ausschlaggebend: erstens die Veränderung im Verhältnis zu Russland und zweitens wirtschaftliche Eigeninteressen. Mit der Entwicklung des politischen Pluralismus in der Ukraine gingen Irritationen und Entfremdungsprozesse zu Moskau nahezu zwangsläufig einher. Eine Entflechtung von Wirtschaftsstrukturen, insbesondere in der Rüstungsindustrie vollzieht sich bereits. Abhängigkeiten bestehen zwar fort. Sie ermöglichen es Russland, den Prozess der Westintegration zu erschweren, vielleicht auch zu verlangsamen, aber es muss sich dafür Mittel bedienen, die eine demokratische Ukraine in ihrem Kurs nur bestärken würden. Aus demselben Grund wie aufgrund der Bevölkerungsstruktur wird jede ukrainische Regierung eine pragmatische Politik gegenüber Moskau betreiben, auch wenn zwischen Tymoschenko, die vom Erfordernis einer Eindämmung Russlands spricht, und Janukowytsch ebenfalls unterschiedliche Akzentsetzungen herrschen. Zugleich aber ist allen Protagonisten bewusst, dass die Ukraine auch gegenüber Moskau in stärkerem Maße als bisher auf die Unterstützung des Westens angewiesen sein wird.

Wirtschaftliche Eigeninteressen verbinden sich mit einer EU-Integration insbesondere auch für ukrainische Oligarchen, die auf die ukrainischen Parteien und nicht zuletzt auf die PdR nach wie vor einen kaum zu überschätzenden Einfluss haben. Dies betrifft nicht nur Absatzmärkte, von denen vor allem die ostukrainische Industrie profitieren würde, oder ausländisches Kapital, auf das die ukrainische Industrie zu ihrer Modernisierung angewiesen ist, sondern auch die Sicherung von Besitzständen. War Regierungsnähe unter Kutschma ein Faktor wirtschaftlicher Vorteile, ist sie mit der Aussicht auf mögliche Machtwechsel zum Risikofaktor geworden. Dass die Privatisierung des Stahlwerks Kriworoschtal, das ein Konsortium um Achmetov und Pintschuk zuvor erworben hatte, nach der orangen Revolution aufgehoben wurde, demonstrierte nur allzu deutlich, dass schnell erworbene Vermögen ebenso schnell wieder verloren gehen können, wenn sie nicht durch rechtsstaatliche Garantien abgesichert werden. Eine EU-Integration aber verspräche auch diese entscheidend zu stärken.

### **Welche Integrationsperspektive für die Ukraine?**

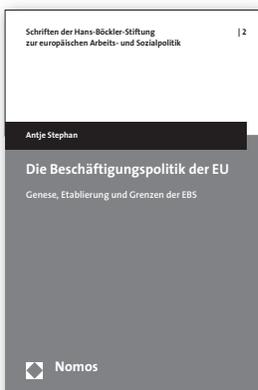
Eine zunehmende Westorientierung liegt in der inneren Logik der Entwicklung, die die Ukraine seit der orangen Revolution genommen hat. Die Entscheidung für eine EU-Integration dürfte im Prinzip unumkehrbar sein. Bereits in ihrer gemeinsamen Strategie gegenüber der Ukraine hat die Europäische Union die ‚European Aspirations‘ Kiews anerkannt und die Möglichkeit einer künftigen Mitgliedschaft seither stets als offen behandelt. Zugleich aber wurde die Nachbarschaftspolitik explizit als Alternative zum Beitritt entwickelt. Ob eine Vertiefung der Nachbarschaftspolitik das Fehlen des Reformanreizes der Beitrittsperspektive ersetzen kann, muss sich noch zeigen.

Die Verhandlungen über ein erweitertes Nachfolgeabkommen des auslaufenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommens wurden auch während der ukrainischen Krise weitgehend unbeeinträchtigt fortgesetzt. Dem Begriff nach könnte im Ergebnis ein Assoziationsabkommen stehen, das für europäische Staaten bislang stets den Beginn eines Beitrittsprozesses markierte. Herzstück der neuen Vereinbarung soll die Einrichtung einer gemeinsamen Freihandelszone werden, sobald die Ukraine der WTO beigetreten ist. Das Bestreben, dieses Ziel nicht zu gefährden, dürfte zumindest kurzfristig einen moderierenden Einfluss auf die Auseinandersetzungen zwischen den politischen Kräften in der Ukraine haben. Dies mag dokumentieren, welche Bedeutung die Integration inzwischen parteiübergreifend gewonnen hat.

Von Seiten der Europäischen Union ist jedoch zunächst keine explizite Beitrittsperspektive zu erwarten. Hinsichtlich des Transformationsprozesses in der Ukraine und der damit noch verbundenen Unsicherheiten wäre ein solches Zeichen aber auch verfrüht. Eine Voraussetzung wäre, dass die Ukraine ihre politische Dauerkrise überwindet und zu einer konsequenten Reformpolitik findet. In der Zwischenzeit bedürfte es vielmehr auch von Seiten der Europäischen Union einer pragmatischen Politik der schrittweisen Vertiefung und Ausweitung der Integration. Ein Grundproblem der Nachbarschaftspolitik liegt nicht darin, dass sie keine Beitrittsperspektive gewährt, sondern dass sie sich nicht von der Logik der bisherigen Erweiterungsprozesse löst, nach der nur eine formale Beitrittsperspektive die spätere Mitgliedschaft zu versprechen scheint.

Einer Ukraine, die die Beitrittskriterien erfüllt, und die den *acquis* bereits im Zuge ihrer EU-Annäherung weitgehend übernommen hätte, wird die Mitgliedschaft kaum verwehrt bleiben können. So gesehen, besteht für die Ukraine bereits eine Perspektive zur Perspektive oder eben eine implizite Beitrittsperspektive. Diese Feststellung sollte – und wird auch zunehmend – den Kern der Botschaft bilden, die die Europäische Union der ukrainischen Politik vermittelt. Die Antwort auf die Beitrittswünsche der Ukraine ist nicht von vornherein in Brüssel zu finden, sie muss zuerst im eigenen Land gegeben werden, mit dem Fortschritt der Reformen.

## Europäische Beschäftigungspolitik



### Die Beschäftigungspolitik der EU Genese, Etablierung und Grenzen der EBS Von Antje Stephan

2008, ca. 350 S., brosch., ca. 64,- €,  
ISBN 978-3-8329-3235-0

*(Schriften der Hans-Böckler-Stiftung zur europäischen Arbeits- und Sozialpolitik, Bd. 2)*

Erscheint April 2008

Europäische Beschäftigungsstrategie, Offene Methode der Koordinierung und Lissabon-Strategie – so vielfältig wie die Ansätze der EU sind, zu mehr Beschäftigung zu gelangen, so vielfältig sind auch die Gründe, warum dies bislang nur unzureichend gelungen ist. Diese Studie liefert erstmals eine multidisziplinäre Erklärung für die bisher magere Erfolgsbilanz.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



**Nomos**

## LITERATUR

### Europa – einig auf dem Weg ins All?

Markus Hesse\*

Die Europäische Union wird in der Europäischen Sicherheitsstrategie von Javier Solana als globaler Akteur beschrieben, der vor allem durch zivile Konfliktprävention eine neue multilaterale Weltordnung mitgestalten will.<sup>1</sup> Um dieses Ziel zu erreichen und eine Hauptrolle in internationalen Ordnungsfragen spielen zu können, muss die Europäische Union über eigenständige Handlungsfähigkeiten verfügen. Unerlässlich sind dazu autonome Fähigkeiten der Aufklärung, Navigation und Kommunikation sowie Instrumente zur Führung ziviler und militärischer Einsatzkräfte. Beim Erwerb und Ausbau dieser Fähigkeiten spielt die Weltraumpolitik zunehmend eine Schlüsselrolle.

So erfuhren Raumfahrttechnologien in der Vergangenheit einen enormen Bedeutungszuwachs und werden heute in vielen verschiedenen Politik- und Wirtschaftsbereichen eingesetzt: in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ebenso wie in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Umweltschutz und Datentransfer. Dabei ist die Struktur, die auf europäischer Ebene die rechtlichen, politischen und technischen Rahmenbedingungen systematisiert, sehr komplex. Ein zentraler Akteur ist die Europäische Weltraumorganisation (ESA), zu deren Aufgaben die Koordination und Durchführung nationaler und europäischer ziviler Weltraumprojekte zählen. Die Europäische Gemeinschaft besitzt hingegen Kompetenzen in Wirtschaft, Wissenschaft und Technik; in Ergänzung bemüht sich die Europäische Union – mit wechselndem Erfolg – um eine Gemeinsame Außen- und Si-

Stephan Hobe/Katharina Kunzmann/Thomas Reuter/Julia Neumann (Hrsg.): *Rechtliche Rahmenbedingungen einer zukünftigen kohärenten Struktur der europäischen Raumfahrt*, [Kölner Schriften zum Internationalen und Europäischen Recht, Band 13], LIT Verlag: Münster 2006, ISBN 3-8258-8963-7; 656 Seiten, 64,90 €.

Heiko Borchert (Hrsg.): *Europas Zukunft zwischen Himmel und Erde. Weltraumpolitik für Sicherheit, Stabilität und Prosperität*, [Schriftenreihe Vernetzte Sicherheit, Band 4], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, ISBN 3-8329-1410-2; 170 Seiten, 24,90 €.

cherheitspolitik (GASP) ihrer Mitgliedstaaten. Die Tätigkeitsfelder und Interessen der beiden Organisationen ESA und EG/EU überschneiden sich folglich zwangsweise in der Weltraumpolitik. Diesen Überschneidungen wurde bereits in mehreren wegweisenden Abkommen Rechnung getragen, wie dem EU-ESA Rahmenabkommen vom Mai 2004 und der Entschließung zur Europäischen Weltraumpolitik, die im Mai 2007 vom Weltraumrat, der gemeinsamen Tagung des Rates der Europäischen Union und des Rates der Europäischen Weltraumorganisation, gebilligt wurde. In diesen Dokumenten wird die immer enger werdende Zusammenarbeit der für die Weltraumpolitik relevanten Akteure hervorgehoben, um benutzerorientierte Großprojekte, wie das Navigationssystem ‚Galileo‘ oder das Erdbeobachtungsprogramm ‚Global Monitoring for Environment and Security‘ (GMES), gemeinsam erfolgreich umsetzen zu können.

\* Markus Hesse, M.A., M.E.S., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Professur Europäische Integration, Technische Universität Chemnitz.

1 Javier Solana: *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel 2003, abrufbar unter: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (letzter Zugriff: 22.11.2007).

Zwei kürzlich erschienene Bücher untersuchen die komplizierten Strukturen, die Akteure und die politischen Prozesse der europäischen Weltraumpolitik.

*Modelle für eine europäische Raumfahrtstruktur*

Mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der europäischen Raumfahrt beschäftigt sich eine von *Stephan Hobe, Katharina Kunzmann, Thomas Reuter* und *Julia Neumann* herausgegebene Studie, die von Juni 2003 bis Mai 2005 am Institut für Luft- und Weltraumrecht der Universität Köln durchgeführt wurde. Erklärtes Ziel der Wissenschaftler war es, „in einem sich wandelnden organisatorischen Umfeld die rechtlichen Perspektiven der europäischen Weltraumadministration und damit das zukünftige Verhältnis der Europäischen Weltraumorganisation zur Europäischen Union zu evaluieren, sowie Vorschläge für mögliche künftige Strukturen zu erarbeiten“ (Vorwort). Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Akteure EG/EU und ESA, wobei mögliche Modelle einer Zusammenarbeit der beiden Organisationen vor einem rechtlichen und institutionellen Hintergrund geprüft werden. Die Studie ist in drei Abschnitte gegliedert: Im ersten Teil werden die Grundlagen der beiden Organisationen und ihre bisherige Zusammenarbeit vorgestellt und erläutert. Der zweite Abschnitt stellt aktuelle Problemfelder in der Kooperation der beiden Organisationen dar und präsentiert Modelle für eine zukünftige Zusammenarbeit. Im dritten Teil werden Industrie- und Wirtschaftspolitik von EG/EU und ESA untersucht und ebenfalls die denkbaren Kooperationsmodelle geprüft.

Die Autoren beleuchten alle bedeutenden Problemstellungen, die sich auch aus einem verstärkten Engagement der Europäischen Union auf dem Gebiet der Raumfahrt ergeben haben. Hier sind zunächst die unterschiedlichen Mitgliedstaaten der beiden Organisationen zu nennen. Während die Europäische Union bereits auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen ist, sind mit den EU-15, Norwegen und der

Schweiz derzeit 17 Staaten ESA-Mitglieder. Zudem unterscheiden sich die Entscheidungsprozesse in der ESA als einer ‚rein‘ internationalen Organisation stark von denen in der EG/EU. Darüber hinaus gibt es schließlich verschiedene Finanzierungsarten und unterschiedliche Auffassungen über die zivile und/oder militärische Nutzung des Weltraums. Wie kann also in Anbetracht dieser Ausgangslage eine praktische Aufgabenabgrenzung zwischen den Organisationen auf der Basis des geltenden Rechts aussehen? Wie könnten geeignete zukünftige Strukturen aufgebaut sein?

Zur Beantwortung dieser und weiterer Fragen stellen die Autoren drei institutionelle Modelle sowie deren Rechtsgrundlagen und jeweiligen Vor- und Nachteile in der praktischen Umsetzung vor. Ein besonderes Verdienst der Studie ist sicherlich das umfassende und schlüssig begründete Ergebnis. Demnach ist das Beitrittsmodell, also ein Beitritt der EG/EU zur ESA, rechtlich und politisch kaum umzusetzen. Als kurzfristige Lösung präsentiert das Autorenteam das Kooperationsmodell unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsgrundlage, das eine verstärkte Zusammenarbeit der beiden Organisationen EG/EU und ESA vorsieht. Zu diesem Zweck empfehlen sie ein weiteres völkerrechtliches Abkommen zu unterzeichnen, das die Entscheidungsfindungsstruktur und die Durchführung von Raumfahrtprogrammen eindeutiger regelt, die einheitliche Interessenvertretung europäischer Raumfahrt gegenüber Drittstaaten klärt und sogar die Einbeziehung militärischer Raumfahrtprogramme ermöglichen soll. Als langfristige Lösung wird schließlich das Integrationsmodell präsentiert, das die Integration der ESA in die EG/EU und damit die primärrechtliche Errichtung einer EU-Raumfahrtagentur vorsieht. In der Studie wird mehrfach eine engere Kooperation von EG/EU und ESA angeregt, die eine unnötige Verdoppelung der Entscheidungsfindungsmechanismen vermeiden soll.

Die Autoren berücksichtigen auch die Rechtsgrundlagen des EU-Verfassungsvertrages. Die Analysen sind jedoch nach wie vor relevant, da der Vertrag von Lissabon im Bereich der Raumfahrt durch den neuen Artikel 189 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ähnliche rechtliche Rahmenbedingungen schaffen soll, wie sie im EU-Verfassungsvertrag in Artikel III-254 vorgesehen waren. Insgesamt ermöglicht die Studie des Kölner Instituts Studienanfängern durch den Grundlagenteil einen Einstieg in Weltraumrecht und -politik und liefert Experten ein bedeutendes Werk zur aktuellen rechtlich-institutionellen Debatte. Ein umfangreiches Literatur- und Dokumentenverzeichnis rundet die Studie ab, die in diesem Themenkomplex sicherlich als ein Standardwerk zu bezeichnen ist.

#### *Rolle des Weltraums in der vernetzten Sicherheit*

Die von *Heiko Borchert* und *Ralph Thiele* herausgegebene Schriftenreihe ‚Vernetzte Sicherheit‘, in der bereits sieben Bände veröffentlicht worden sind, behandelt verschiedene aktuelle Themenbereiche der Sicherheitspolitik. Dabei liegt den Ausführungen stets der Ansatz einer vernetzten Sicherheit zugrunde. Gemeint ist damit die enge Kooperation aller Akteure im Bereich Sicherheit, deren Notwendigkeit sich aus den Beschleunigern der sicherheitspolitischen Vernetzung begründet: Neues Risiko- und verändertes Operationsbild, welche militärische und polizeiliche Aufgaben vermengen, und fortschreitende europäische Integration in Form von Erweiterung und Vertiefung.<sup>2</sup> Die Realisierung vernetzter Sicherheitspolitik kann dabei auch eine europäische Weltraumpolitik einschließen.

Die Diskussion über eine zukünftige europäische Weltraum- und Sicherheitspolitik ist Ausgangspunkt der Beiträge des Sammel-

bands. Dem Ansatz der vernetzten Sicherheit wird dadurch Rechnung getragen, dass der Themenkomplex ‚Weltraum‘ aus politischer, rechtlicher, militärischer und industrieller Sichtweise betrachtet wird. Der Herausgeber hat ein Autorenteam gewonnen, das zusätzlich zur ausgewiesenen Expertise eine gelungene Mischung aus Theorie und Praxis sowie verschiedener Fachbereiche aufweist. Dieser interdisziplinäre Ansatz in Verbindung mit dem gegebenen Praxisbezug stellt den aktuellen Stand der sicherheitspolitischen Forschung umfassend dar und ist somit eine hervorragende Weiterführung der zahlreichen theoriebasierten Debatten über den erweiterten Sicherheitsbegriff.

Unter diesen Gesichtspunkten erkennt Borchert die zunehmende sicherheitspolitische Bedeutung des Weltraums: „Indem weltraumbasierte Fähigkeiten die globale Präsenz mit der jederzeitigen Möglichkeit zur lokalen Einwirkung verbinden, die Beschaffung und die Weitergabe von Informationen erleichtern sowie das Handlungsspektrum durch einen zusätzlichen Operationsraum erweitern, erfüllen sie in idealtypischer Weise die transformatorischen Kernanliegen der Entscheidungsüberlegenheit, der Vernetzung, der Beschleunigung der Entscheidungsprozesse und der gezielten Wirkung“ (S. 11). Ein verstärktes staatliches Engagement bei der Erschließung des Weltraums führt nach Borchert zu einem erweiterten nationalen Handlungsspielraum. Zusätzlich seien die positiven Auswirkungen von Investitionen in Technologien, wie beispielsweise der Informations- und Kommunikationstechnologie, beim Aufbau weltraumbasierter Fähigkeiten zu berücksichtigen.

Der vorliegende Sammelband folgt diesen Bezugspunkten, indem die ersten Beiträge nationale und internationale Weltraum-Außenpolitiken und deren Verbindungen zur

2 Heiko Borchert: Vernetzte Sicherheitspolitik und die Transformation des Sicherheitssektors: Weshalb neue Sicherheitsrisiken ein verändertes Sicherheitsmanagement erfordern, in: Vernetzte Sicherheit. Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, Schriftenreihe Vernetzte Sicherheit, Band 1, Hamburg 2004, S. 53-79.

Sicherheitspolitik beleuchten. Untersucht werden in diesem Zusammenhang Kooperationsbeziehungen innerhalb der Europäischen Union (*Thomas Jäger/Mischa Hansel*) sowie die Zusammenarbeit zwischen Europa, den USA, Russland und China (*Niklas Reinke*). Weitere Schwerpunkte bilden Industriestrategie und -politik (*Achim Bachem/Karsten Benneke/Helmut Süß/Thomas Dittler/Dieter Hayn/Joachim Klein*), weltraumrelevante industrielle Kompetenzen (*Robert Haberberger/Gerd Hofschuster*) und die Rolle von Public-Private-Partnerships (*Martin U. Ripple*). Weitere Beiträge zu rechtlichen (*Kai-Uwe Schrogl*) und militärischen Fragestellungen (*Ralph Thiele*) sowie zu kommerziellen weltraumgestützten Dienstleistungen (*Reinhard H. Czichy/Heiko Borchert*) runden den Band ab.

Auffällig ist bei einigen Abhandlungen, dass kritische Meinungen, zum Beispiel zu einer Militarisierung des Weltraums oder einem neuen Wettrüsten im All, kaum berücksichtigt werden. Die Autoren untermauern ihre Thesen mit stichhaltigen und gleichzeitig nachvollziehbaren Argumenten, ohne jedoch jeweils explizit die Gegenmeinungen, die als Gegensatz beispielsweise in Friedensforschung und Sicherheitspolitik existieren, aufzunehmen. Die sicherheitspolitische Nutzung des Weltraums wird größtenteils vorausgesetzt und könnte an einigen Stellen stärker hinterfragt werden.

Herausragende Merkmale des Bandes sind sicherlich seine Praxisrelevanz und seine Vielseitigkeit. Die Entwicklungen in der Weltraumpolitik und -technologie schreiten schnell voran. Es ist daher zu hoffen, dass die Herausgeber und Autoren sich in Zukunft weiterhin dem Weltraum widmen werden.

### *Zukunft europäischer Weltraumpolitik*

Die Weltraumpolitik in Europa befindet sich momentan in einer interessanten und spannenden Phase, da Finanzierung und Governance-Struktur der beiden Flaggschiffprojekte, des Satellitennavigationsprogramms ‚Galileo‘ und des Erdbeobachtungsprogramms ‚GMES‘, von den beteiligten Akteuren im kommenden Jahr konkretisiert werden sollten, um eine erfolgreiche Umsetzung zu ermöglichen. Erfolg oder Misserfolg in der Zusammenarbeit zwischen EG/EU und ESA werden eine entscheidende Rolle für die zukünftige Entwicklung und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Weltraumnationen, vor allem USA und Russland, aber auch China, Indien und Japan, spielen.

Doch wie kann und wird eine kohärente rechtliche und politische Struktur der europäischen Raumfahrt aussehen? Eine konkrete Kooperation findet zum Beispiel beim Projekt ‚Galileo‘ derzeit mit wechselndem Erfolg statt. Nach Aussage des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses hätte jedoch „eine Aufgabe des Galileo-Projekts verheerende Folgen für die Europäische Union“.<sup>3</sup> Auf der Sitzung am 21. und 22. Juni 2007 bekräftigte auch der Europäische Rat nochmals die Bedeutung von ‚Galileo‘ als ein Schlüsselprojekt der Europäischen Union. Der Rat ‚Verkehr, Telekommunikation und Energie‘ hat die Europäische Kommission unter deutscher Ratspräsidentschaft aufgefordert, neue Möglichkeiten zur Finanzierung zu erarbeiten. In einer Mitteilung der Europäischen Kommission wurden daraufhin neue politische, finanzielle und verwaltungstechnische Vorschläge präsentiert, die eine Weiterführung des Projekts sichern sollen.<sup>4</sup> Die Kommission geht in ihren aktuellen Berechnungen von Beschaffungskosten in Höhe von 3,4 Mrd. Euro und einer vollständigen Betriebsfähigkeit des Systems im Jahr

3 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – GALILEO am Scheideweg: die Umsetzung der europäischen GNSS-Programme“, KOM(2007) 261 endgültig, 16.05.2007, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 256 vom 27.10.2007, S. 73.

4 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Galileo: Die europäischen GNSS-Programme mit neuem Profil, KOM(2007) 534 endgültig, 19.09.2007.

2013 aus, wobei sie auch potenzielle Risiken, wie Konzeptions-, Errichtungs- und Marktrisiko, berücksichtigt. Ende November/Anfang Dezember 2007 kam es schließlich im Verkehrsrat zu einer Einigung über ‚Galileos‘ Zukunft und die Regeln zur Auftragsvergabe. Mehrere EU-Organe und -Institutionen sind also maßgeblich in aktuelle und künftige Entwicklungen einer europäischen Raumfahrtpolitik eingebunden.

Fortschritte beim Ausbau einer kohärenten

politischen und rechtlichen Struktur hängen in diesem Politikbereich aber auch stark von nationalen Interessen ab. Tendenziell haben Staaten mit umfangreichem Weltraumprogramm und umsatzstarker Raumfahrtindustrie, wie Frankreich und Deutschland, auch ein größeres Interesse an neuen Entwicklungen. Weitere Impulse könnte vor allem die französische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 bringen, die Weltraumpolitik und -projekte auf die Agenda der Europäischen Union setzen wird.

## Europäische Nachbarschaftspolitik und externe Demokratieförderung durch die EU im Spiegel der Forschung

Anne Faber\*

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ist seit den ersten Ausgangsüberlegungen zu einer systematischeren und kohärenteren Politik der Europäischen Union gegenüber ihren neuen Nachbarstaaten in Ost- und Südeuropa in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zunehmend in den Vordergrund politischer und wissenschaftlicher Debatten über die europäische Außen- und Erweiterungspolitik gerückt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dies der einzig gangbare Weg bei der schwierigen Konsenssuche zwischen der ‚Erweiterungsmüdigkeit‘ beziehungsweise der vielfach zitierten, scheinbar erschöpften ‚Absorptionskapazität‘ der Europäischen Union einerseits und dem erklärten Wunsch nach einer baldigen Vollmitgliedschaft seitens einer Reihe von Staaten in Mittel- und Osteuropa, aber auch in Südeuropa andererseits, ist. Gleichzeitig werden bei der konkreten Umsetzung und Anwendung der ENP die Brüche und Grenzen dieser Politik deutlich, was eine Reihe von Fragen nicht nur zu ihrer Konzeption und ihrem aktuellen Stand, sondern auch ihrer zukünftigen Ent-

Johannes Varwick und Kai-Olaf Lang (Hrsg.): *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*, Barbara Budrich Publishers: Opladen & Farmington Hills 2007, ISBN 978-3-86649-125-0; 229 Seiten, 24,90 €.

Annette Jünemann und Michèle Knodt (Hrsg.): *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European External Democracy Promotion*, [Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 58], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2794-3; 376 Seiten, 49,00 €.

Martin Große Hüttmann, Matthias Chardon und Siegfried Frech (Hrsg.): *Das neue Europa, WOCHENSCHAU* Verlag: Schwalbach/Ts. 2007, ISBN 978-3-89974355-5; 298 Seiten, 16,80 €.

wicklung aufwirft. Aber auch das außenpolitische Handeln der Europäischen Union insgesamt steht auf dem Prüfstand: Wie steht es um die Umsetzung des erklärten Ziels, De-

\* Dr. Anne Faber, ehem. Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean Monnet Lehrstuhl Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

mokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten als den Leitprinzipien europäischen politischen Handelns weltweit zur Durchsetzung zu verhelfen? Welche Ergebnisse sind hier seit den 1990er Jahren zu verzeichnen? Wo lassen sich Defizite und Handlungsbedarf feststellen? Und welche Instrumente und Wege stehen der Europäischen Union jenseits der ENP zur Verfügung, um als außenpolitischer Akteur ihre Interessen durchzusetzen?

Aus der Vielzahl der Veröffentlichungen zu diesem Themenbereich werden hier drei neue Sammelbände herausgegriffen und besprochen, die sowohl repräsentativ für die am häufigsten aufgegriffenen Fragestellungen stehen als auch neue, eigene Schwerpunkte in der Debatte setzen.

#### *Stabilisierung durch ENP?*

In dem von *Johannes Varwick* und *Kai-Olaf Lang* herausgegebenen Band gehen die insgesamt 18 Autorinnen und Autoren Fragen in drei Schwerpunktbereichen nach: den konzeptionellen und strategischen Herausforderungen der Europäischen Nachbarschaftspolitik, den Prioritäten und Kooperationsfeldern in der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten und neuen Mechanismen bei der Einbeziehung von Drittstaaten in das europäische Integrationsprojekt. Leitfragestellung des Bandes ist dabei, ob – und wenn ja auf welchem Weg – die Europäische Union in der Lage ist, ihre Peripherie mithilfe der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu stabilisieren (S. 9). Dabei zielt der Band darauf ab, Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage zu liefern, ob die ENP tief greifend reformiert werden sollte, oder ob nur kleinere Anpassungen in der Implementation erforderlich sind (S. 12). Ergänzt wird der Band durch einen kurzen Anhang mit Überblickstabellen zum Entwicklungsstand der ENP-Länder und der Geschichte der ENP.

In ihrer Einleitung umreißen Varwick und Lang die veränderte außenpolitische Lage der Europäischen Union nach den Süd- und Ost-erweiterungen der Union sowie die wachsende „Erweiterungsmüdigkeit“. Sie betonen

dabei die besondere Verantwortung der Europäischen Union für die Stabilität Europas im Ganzen, die aber eine politisch und institutionell gefestigte Union zwingend voraussetzt, um Stabilität exportieren zu können, und nicht Instabilität zu importieren.

Die folgenden 14 Beiträge thematisieren eine breite Palette von konzeptionellen und praktischen Fragen, die die ENP von Beginn an begleitet haben: Motive, Ursachen und kritische Bewertungen des Entwicklungsstands der ENP aus unterschiedlichen (institutionellen) Perspektiven, die Analyse der ENP als Dach für unterschiedliche Regime, Fragen der Grenzziehung und Grenzdurchlässigkeit im Rahmen der ENP, die Chancen und Grenzen der ENP bei der Demokratisierung von Nachbarstaaten, die Bedeutung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Erfolg der ENP, die Möglichkeiten, Probleme und institutionellen Wege einer Einbeziehung der Nachbarländer in die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Anreize und Vorteile einer wirtschaftlichen Kooperation mit den ENP-Ländern, die Bedeutung einer engeren gesellschaftlichen Vernetzung zwischen der Europäischen Union und den Nachbarländern für den Erfolg der ENP, die innere Verfassung und Stabilität der Europäischen Union und alternative Modelle differenzierter Integration und Kooperation (wie eine Modernisierungs- und Stabilisierungspartnerschaft oder eine ‚modulare Integration‘) als Alternativen zur ENP.

#### *Zwischenergebnisse*

Trotz der vielfältigen Aspekte, die von den Autorinnen und Autoren des Bandes untersucht werden, ergeben sich eine Reihe von Schnittpunkten und gemeinsamen Schlussfolgerungen zu Stand und Zukunft der ENP:

- Die ENP entspricht in ihrer Umsetzung weniger ‚einer‘ Politik, sondern stellt einen Rahmenbegriff für ein Set hochkomplexer und differenzierter, bilateraler Maßnahmen und Politiken zwischen der Europäischen

Union und ihren Nachbarstaaten dar: „Looking at the extreme diversity of conditions and the wide geographic spread of the EU neighbours one has to admire the courage of EU policy makers to design a single set of policy with similar objectives, tools and methodology“ (*Eberhard Rhein*, S. 42). Es erscheint daher sinnvoll, die ENP als ein Set unterschiedlicher Regime oder als ein multidisziplinäres Projekt zu konzeptionalisieren und zu analysieren, das auf viele unterschiedliche Bereiche und Politiken abzielt (*Annegret Bendiek, Wilhelm Knelangen*).

- Die ENP stellt den Versuch einer ‚Quadratur des Kreises‘ dar, bei der einerseits die umfassende ‚Europäisierung‘ der Nachbarländer der Europäischen Union erreicht werden soll, um das Sicherheitsbedürfnis der Union zu befriedigen, gleichzeitig aber eine neue Erweiterungsrunde ausgeschlossen werden soll. Die Paradoxien und Widersprüche im Design der ENP sind ein Beleg hierfür. Bleibt die ENP aber eine permanente Alternative zur Erweiterung, so wird die Europäische Union nicht in der Lage sein, die von ihr gewünschten Reformen nachhaltig durchzusetzen. Ein Beitritt der ENP-Länder sollte daher nicht von vornherein ausgeschlossen werden (*Eberhard Rhein* S. 45, *Jo Leinen/Sandra Weidemann* S. 58, *Martin Kahl* S. 69).
- Die Motive der ENP-Länder, mit der Union zu kooperieren, liegen in der Unterstützung bestehender Reformbemühungen und Transformationsprozesse. Gleichzeitig ist das Interesse der Nachbarländer an einer Kooperation im Rahmen der ENP die Achillesferse dieser Politik, die nur dann greifen kann, wenn in einem Land bereits die grundsätzliche Bereitschaft zu Reformen und Demokratisierungsprozessen besteht (*Jo Leinen/Sandra Weidemann* S. 59, *Wilhelm Knelangen* S. 98). Die ENP beruht, viel stärker als eine Vorbeitrittsstrategie, auf Sozialisierungseffekten. Wenn Länder aber eher arm und autokratisch regiert sind und der Wille zu Reformen nur

bedingt oder überhaupt nicht vorhanden ist (wie etwa in Weißrussland), lassen sich Demokratie, Menschenrechte und wirtschaftliche Reformen allein im Rahmen der ENP kaum durchsetzen (*Stefan Fröhlich, Volkhart Vincentz*). Das bedeutet, dass die Europäische Union im Rahmen der ENP noch viel weniger als in einem Beitrittsprozess Reformen erzwingen, sondern nur verhandeln und Anreize bieten kann.

- Für eine optimale Umsetzung der ENP ist das geschlossene und konsequente Handeln der Union, vertreten durch die Kommission, bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten eine zwingende Voraussetzung.
- Das Nachdenken über die Weiterentwicklung der ENP wie auch der Europäischen Union insgesamt muss alternative Modelle differenzierter Integration und Kooperation unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft, aber oberhalb bloßer bilateraler Beziehungen explizit mit einschließen, um die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu bewahren (*Johannes Varwick/Joachim Koops, Michael Wohlgemuth/Clara Brandi, Barbara Lipfert, Andreas Maurer/Max Haerder*).

Damit wird im Hinblick auf die eingangs gestellte Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der ENP bei einer Stabilisierung des europäischen Nachbarschaftsraumes sehr deutlich, dass die ENP nur unter einer Reihe von institutionellen und politischen Voraussetzungen sowohl in der Europäischen Union als auch in den Nachbarländern das geeignete Instrument ist beziehungsweise sein wird, um die Interessen der Europäischen Union (die Interessen ihrer Mitgliedstaaten) mit den Interessen der Nachbarländer in Einklang zu bringen. Dabei bleibt die ENP durch eine Vielzahl von Brüchen gekennzeichnet. Darüber hinaus wird der Erfolg der ENP in jedem Einzelfall auch von externen Faktoren und dem Verhalten von Drittstaaten abhängen. Ihre größten Erfolge, da sind sich die Autorinnen und Autoren des Ban-

des einig, wird die ENP in denjenigen Nachbarländern haben, denen eine Mitgliedschaft in Aussicht gestellt werden kann – und sei es als Langzeitperspektive.

### *Demokratieförderung durch die EU*

Der Sammelband von *Annette Jünemann* und *Michèle Knodt* geht der Frage nach, warum es in der Art und Weise, wie Demokratieförderung durch die Europäische Union konkret geschieht, zu teilweise deutlichen Unterschieden in der Wahl der Strategien und Mittel sowie den Ergebnissen in der Implementierung kommt, was Rückwirkungen auf die außenpolitische Glaubwürdigkeit der Union hat: „In practice, the EU policy of democracy promotion is a policy of double standards, as some countries are strictly sanctioned while others remain almost untouched. This has led to a credibility gap which weakens the EU’s room to manoeuvre“ (*Michèle Knodt/Annette Jünemann*, S. 19). Ziel des Bandes ist eine komparative Untersuchung dieser Fragestellung, wobei fünf Schwerpunktregionen in den Blick genommen werden: Afrika, Lateinamerika und Karibik, Asien, Russland und Mittel- und Osteuropa, Arabien und der Mittelmeerraum. Nach Auffassung der beiden Herausgeberinnen stellen dabei das Mehrebenensystem der Europäischen Union, Interdependenzstrukturen zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat sowie die innenpolitischen Voraussetzungen in einem Drittstaat (seine ‚Resonanzstruktur‘) die wichtigsten Faktoren bei der Auswahl von Instrumenten durch die Europäische Union dar (S. 19). *Annette Jünemann* und *Michèle Knodt* unterscheiden hier zwischen positiven (das heißt konstruktiven) und negativen (das heißt restriktiven) Instrumenten und stellen fünf Hypothesen vor, die die Wahl der Instrumente der Europäischen Union bei der externen Demokratieförderung zu konzeptionalisieren und zu kontextualisieren versuchen (S. 22ff.).

Diesem methodisch-theoretischen Rahmen sind die folgenden 15 Länderstudien ver-

pflichtet (Beiträge von *Siegmar Schmidt*, *Stefan Brüne* und *Gordon Crawford* zu Afrika, *Kirsten Westphal* und *Susanne Grätius* zu Lateinamerika und der Karibik, *Florian P. Kühn*, *Franco Algeri* und *Alexander Warkotsch* zu Asien, *Timm Beichelt*, *Susan Stewart*, *Sabine Fischer* und *Pamela Jawad* zu Russland und Mittel- und Osteuropa sowie *Annette Jünemann*, *Ana Echagüe/Richard Youngs* und *Elena Baracani* zu Arabien und dem Mittelmeerraum).

Die zentralen Ergebnisse der komparativen Länderstudien werden von den beiden Herausgeberinnen in einem Schlusskapitel zusammengefasst. *Annette Jünemann* und *Michèle Knodt* betonen insbesondere folgende Punkte: die internen Schwierigkeiten der Europäischen Union bei der Suche nach einer kohärenten und konsequenten außenpolitischen Linie, die aus der Mehrebenenstruktur der Europäischen Union und den unterschiedlichen außenpolitischen (kolonialen) Traditionen und Interessen der Mitgliedstaaten herrühren (S. 353ff.); die Bedeutung anderer Akteure auf der internationalen Ebene, die durch ihr Handeln die Durchsetzungskraft (negativer) europäischer Demokratisierungsinstrumente deutlich relativieren können (S. 357ff.) sowie die Rolle des politischen Systems in dem jeweiligen Drittstaat und des Timings von Maßnahmen, die wesentlich zum Erfolg oder Scheitern externer Demokratisierungsversuche beitragen (S. 360ff.). Schlussfolgernd halten die beiden Herausgeberinnen fest, dass das Zusammenspiel einer Vielzahl von Faktoren für das widersprüchliche, zurückhaltende und oftmals unzureichende außenpolitische Auftreten der Europäischen Union bei der Demokratieförderung verantwortlich ist. Insbesondere die unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten erschweren im Mehrebenensystem der Europäischen Union die konsequente Durchsetzung negativer Demokratisierungsinstrumente. Aber auch eine instabile innenpolitische Struktur in einem Drittstaat oder außenpolitische Alternativen zu den Angebo-

ten der Europäischen Union beeinflussen die externe Demokratieförderung negativ.

*Nachbarschaften und Beitrittsmodelle:  
Defizite und Perspektiven*

Der von *Martin Große Hüttmann, Matthias Chardon* und *Siegfried Frech* herausgegebene Band beschreibt die Politik der Europäischen Union gegenüber ihren Nachbarländern. Dabei gehen die Herausgeber von der Annahme aus, dass „die Europäische Kommission die bislang gültigen Wege der Erweiterung einerseits, aber auch der Außenbeziehungen der EU andererseits verlassen und neue Wege eingeschlagen hat“ (Martin Große Hüttmann/Matthias Chardon/Siegfried Frech, S. 7). Die Autorinnen und Autoren des Bandes behandeln in insgesamt zwölf Beiträgen vier Schwerpunktthemen: alte und neue Beitrittskandidaten, zeitlich begrenzte oder permanente Alternativen zur Vollmitgliedschaft (wie die ENP oder den Stabilitätspakt für Südosteuropa), permanente bilaterale Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten sowie Perspektiven für das europäische Integrationsprojekt. Damit bildet auch dieser Sammelband die große Bandbreite des Themenfeldes ab. Die Autorinnen und Autoren heben in ihren Beiträgen folgende Punkte hervor:

- Vom Beitritt der Länder Ostmitteleuropas werden sowohl die neuen Mitgliedstaaten als auch die Union wirtschaftlich wie politisch profitieren, selbst wenn die Union dadurch heterogener geworden ist (*Kai-Olaf Lang, Jürgen Dieringer*). Gleichzeitig zeigt sich am Beispielfall Türkei, dass der unbestreitbar große Erfolg der Erweiterungspolitik für die Union zu einem Verlust ihrer Kohärenz und Handlungsfähigkeit führen könnte. Es bedarf daher neuer Konzepte und Alternativen zu einem Beitrittsautomatismus (Beitrag von *Martin Große Hüttmann/Matthias Chardon*).
- Die ENP steht ebenso wie der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die Partnerschaftspolitik vor der Herausforderung, zu

der von der Union gewünschten Stabilisierung und Europäisierung ihres Nachbarschaftsraums zu führen. Voraussetzung für den Erfolg dieser Politiken ist die Kohärenz europäischen Handelns sowie das Engagement der Europäischen Union bei der Suche nach Problemlösungsstrategien im konkreten Einzelfall. Den innenpolitischen Strukturen und Voraussetzungen in den jeweiligen Partnerländern kommt jedoch eine Schlüsselrolle für das Gelingen oder Scheitern beziehungsweise Verpuffen dieser Politiken zu (*Iris Kempe, Barbara Lippert, Annegret Bendiek, Annette Jünemann* und *Sabine Fischer*).

- Permanente bilaterale Beziehungen zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat erscheinen – wie im Fall der Schweiz oder Norwegens – für bestimmte Staaten zwar als passende Alternative zu einer Vollmitgliedschaft, sie werden jedoch um den Preis einer hohen Komplexität und Intransparenz der Beziehungen sowie eines fehlenden Mitspracherechts dieser Staaten bei der europäischen Rechtssetzung erkaufte (*Burkard Steppacher* und *Ulf Sverdrup/Hans-Jörg Trenz*).
- Die erfolgreiche Weiterentwicklung der Europäischen Union erfordert dreierlei: die Reform und den Ausbau der internen Entscheidungsstrukturen, die bessere Sichtbarkeit und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union auf der weltpolitischen Ebene (durch neue Institutionen und Aufgaben für die Europäische Union im außen- und sicherheitspolitischen Bereich) sowie verständliche und kommunizierbare gemeinsame (Groß-)Projekte (*Franco Algeri/Janis E. Emmanouilidis, Almut Möller*).

*Ausblick: Reformen und Handlungsbedarf*

Die drei Sammelbände bilden die Breite und Heterogenität der wissenschaftlichen Debatte zu europäischem außenpolitischen Handeln in den Bereichen ENP, Beitrittspolitik und externe Demokratieförderung exemplarisch ab. Diese Breite und Heterogenität der Debatte verweist dabei auf die Komplexität des Poli-

tikfeldes, das ebenfalls durch eine stetig zunehmende Heterogenität und neue Schwerpunkte gekennzeichnet ist. Auch innerhalb von Politiken wie der ENP oder bei Querschnittsaufgaben wie der externen Demokratieförderung sind große Unterschiede bei den Zielen, den eingesetzten Instrumenten und den Ergebnissen festzustellen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden institutionellen Ausdifferenzierung europäischen außenpolitischen Handelns überrascht es nicht, dass in der wissenschaftlichen Debatte vor allem vergleichende Studien einerseits und Versuche einer Theoriebildung zum außenpolitischen Handeln der Europäischen Union andererseits selten zu finden sind, wie auch Annette Jüemann und Michèle Knodt feststellen. Dennoch wird in allen drei Bänden deutlich, dass die Hauptschwierigkeit der Europäischen Union als ‚außenpolitischem Akteur im Wer-

den‘ in ihrer mangelnden internen Kohärenz liegt, die den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten geschuldet ist. Gleichzeitig ist dies der einzige Faktor, bei dem die Europäische Union selber handeln könnte, um ihre außenpolitische Leistungsfähigkeit zu verbessern und als Akteur auf der weltpolitischen Ebene stärker Einfluss auszuüben. Solange sich die Europäische Union nicht als geeinter Akteur präsentieren kann, werden auch ENP, Beitrittspolitik und externe Demokratieförderung weiter den Schwierigkeiten und Brüchen ausgesetzt bleiben, die in den drei vorgestellten Sammelbänden umfassend beschrieben und analysiert werden. Neben vergleichenden und theoretischen Beiträgen wären daher auch alle Vorschläge für institutionelle Reformen begrüßenswert, die den dringenden Reform- und Handlungsbedarf in der europäischen Außenpolitik weiter verdeutlichen.

## Nachbarschaftspolitik



### Nachbarschaften innerhalb der Europäischen Union

Herausgegeben von Ulrich Hufeld, Peter-Christian Müller-Graff und Stefan Okruch

2008, 273 S., brosch., 59,- €, ISBN 978-3-8329-2994-7  
(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 62)

Die Nachbarschaften an den Binnengrenzen der Europäischen Union sind ein interdisziplinäres Thema dauerhafter integrationswissenschaftlicher Aktualität. Der Band ist Ergebnis einer multidisziplinären Konferenz zum Thema. Er vereint vierzehn Beiträge, welche die Grundlagen, einzelne Nachbarschaften in Mitteleuropa und die Perspektiven darstellen.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

 **Nomos**

# TAGUNG

## Deutsch-französische Führung in der erweiterten Union ohne Alternative?

Gesa-Stefanie Brincker, Matti Roscher und Andrea Schilling\*

Politische Führung bedeutet Verantwortung zu übernehmen, die Prioritäten der politischen Agenda zu definieren und Lösungshorizonte für ihre Umsetzung zu offerieren. Dass Führung in der erweiterten EU-27 in Anbetracht einer komplexeren Interessenlage einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfährt, liegt auf der Hand. Zugleich taucht der Begriff ‚leadership‘ in den Verträgen jedoch nicht auf. War es in der Vergangenheit das deutsch-französische Tandem, das als ‚Motor‘ den Integrationsprozess voranbrachte und nachhaltig prägte, ist die Zukunft politischer Führung in der Union offen. Während es kleinen Mitgliedstaaten an den nötigen Ressourcen mangelt, gerät das europapolitische Engagement der großen schnell in den Verdacht der Dominanz. Ungeachtet dieses Widerspruchs besteht ein klarer Bedarf an politischer Führung. In Anbetracht dessen verwundere es, wie stiefmütterlich die Forschung diese zentrale Thematik bislang behandelt habe, betonte der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Direktoriums Professor *Michael Kreile* in seiner Einführung in die Thematik der interdisziplinären Jahrestagung des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit seinem Wissenschaftlichen Direktorium im September 2007. Die Fachtagung widmete sich dem Stand der deutsch-französischen Beziehungen und suchte nach Antworten auf die Frage nach der Zukunft politischer Führung in Europa (siehe Programmübersicht). Zu den Referentinnen und Referenten zählten Vertreter der Bundesregierung, Mitglieder des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP sowie weitere Frankreichexperten.

### Politische Führung in der erweiterten Union: deutsche und französische Impulse

Jahrestagung des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes, des Centre International de Formation Européenne (CIFE), der Europäischen Kommission sowie der Fritz Thyssen Stiftung

Berlin, 27./28. September 2007

#### Begrüßung

Dr. Gerhard SABATHIL, Leiter, Europäische Kommission, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Prof. Dr. Michael KREILE, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP; Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Hartmut MARHOLD, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza/Berlin

#### Mehr als Führung auf Zeit? Eine Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft

##### Vorsitz

Prof. Dr. Michael KREILE, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP; Humboldt-Universität zu Berlin

##### Die Binnenperspektive

Günter GLOSER, MdB, Staatsminister für Europa, Auswärtiges Amt, Berlin

##### Die Außenperspektive

Prof. Dr. William E. PATERSON, Universität Birmingham

Dr. Peter DRULÁK, Direktor, Institut für Internationale Beziehungen, Prag

##### Die europarechtliche Perspektive

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

\* Gesa-Stefanie Brincker, M.E.S., Institut für Europäische Politik, Berlin. Matti Roscher, Institut für Europäische Politik, Berlin. Andrea Schilling, Institut für Europäische Politik, Berlin.

### *Positive Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*

Den Einstieg in die Tagung bildete die Erörterung der Ergebnisse der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Aus der Binnenperspektive fiel die Bilanz durchweg positiv aus und ergab folgendes Bild: Die Besonderheit der deutschen Verhandlungsleistung lag in dem eher vermittelnden Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Um selbst extrem gegensätzliche Partner zusammenzubringen, wurde gezielt nach bilateralen Lösungen gesucht. Die Präsidentschaft moderierte zwischen den unterschiedlichen Präferenzen und wahrte während des gesamten Prozesses eine transparente Vorgehensweise gegenüber den Verhandlungspartnern. Auf der Arbeitsebene konzentrierte sich die deutsche Ratspräsidentschaft auf die ‚focal points‘ und versuchte das Ziel einer grundlegenden vertraglichen Erneuerung der Europäischen Union in einem Prozess steigender Verbindlichkeit zu erreichen. Die politische Steuerung durch den Ratsvorsitz erfolgte in engster Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen. Von herausragender Bedeutung war dabei der Juristische Dienst des Ratssekretariats, der die Präsidentschaft – bedingt durch seine Mittlerrolle – vom Verdacht der Dominanz entlastete. Im Ergebnis lag ein sehr konkretes Mandat für den Reformvertrag vor, das keine neuen Verhandlungen zuließ und zugleich die Substanz des Verfassungsvertrages erhielt.

Auch die Referenten aus dem Vereinigten Königreich sowie der Tschechischen Republik bestätigten aus der Außenperspektive die positive Einschätzung der deutschen Ratspräsidentschaft. Sowohl der Führungsstil während der Präsidentschaft als auch die Ergebnisse fanden breite Zustimmung. Ausschlaggebend waren nicht zuletzt auch die günstigen Rahmenbedingungen: Während in den anderen großen EU-Mitgliedstaaten Frankreich und dem Vereinigten Königreich kurz zuvor ein neuer Präsident beziehungsweise Regierungschef die Amtsgeschäfte übernommen hatte, zeichnete sich die deut-

### **Programmatik und Perspektiven französischer Europapolitik nach den Wahlen**

#### *Vorsitz*

Prof. Dr. Hartmut MARHOLD, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza/Berlin

#### *Innenpolitische Voraussetzungen französischer Europapolitik*

Dr. Sylvie GOULARD, Präsidentin der Europäischen Bewegung Frankreich, Paris

Prof. Dr. Joachim SCHILD, Universität Trier

#### *Eine neue französische Europapolitik unter Sarkozy?*

Prof. Dr. Anne-Marie LE GLOANNEC, Centre d'Études et de Recherches Internationales, Paris

#### *Inhalte und Weg zur Wiederbelebung des deutsch-französischen Führungsduos*

Dr. Daniela SCHWARZER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

PD Dr. Matthias WAECHTER, Direktor des Institut Européen des Hautes Études Internationales (IEHEI), Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza

### **Deutsche und französische Impulse auf wichtigen Politikfeldern**

#### *Vorsitz*

Dr. Jürgen TRUMPF, Generalsekretär a.D. des Rates der Europäischen Union; Präsident des IEP, Bonn

#### *Die Überprüfung des Haushalts 2008/09*

Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Dr. Christian WEISE, Europäische Kommission, Brüssel

#### *Zielrichtung und Prioritäten der Nachbarschaftspolitik (Osteuropa vs. Union Méditerranéenne?)*

Prof. Dr. François BAFOIL, Centre National de la Recherche Scientifique / Centre d'Études et de Recherches Internationales, Paris

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

sche Bundesregierung durch politische Stabilität sowie parteiübergreifende Einigkeit hinsichtlich der europapolitischen Prioritäten aus. Bundeskanzlerin Merkel profitierte von dem Vertrauensvorschuss, der ihr auf europäischer Ebene entgegengebracht wurde, und führte die Europäische Union, trotz der im Vorfeld hohen Erwartungen, erfolgreich aus der Verfassungskrise. Obwohl Konflikt-schlichtung erfahrungsgemäß oft von den Präsidenschaften ‚kleinerer‘ EU-Mitgliedstaaten erzielt wird, war es dieses Mal der Regierung des größten Mitgliedstaates gelungen, wirksam zwischen den divergierenden Interessen seiner EU-Partner zu vermitteln und dabei zugleich eigene Interessen (wie den Erhalt der inhaltlichen Substanz des Verfassungsvertrages) umfassend zu wahren. Für diese Zielsetzung stand der Bundesregierung nicht zuletzt ein Großteil der 17 Mitgliedstaaten, die bereits den Verfassungsvertrag ratifiziert hatten, unterstützend zur Seite.

Inzwischen haben die Staats- und Regierungschefs im Oktober 2007 auf der Grundlage des Mandats den Lissabonner Vertrag ausgehandelt, der daraufhin am 13. Dezember 2007 feierlich unterzeichnet wurde. Die Ratifikation des Lissabonner Vertrags durch die Mitgliedstaaten steht im Jahr 2008 an. Während einige Konferenzteilnehmer auf mögliche Stolpersteine und Unsicherheiten im Ratifizierungsprozess hinwiesen, wurde von Seiten der Bundesregierung bekräftigt, dass es keinen „Plan B“ gebe.

#### *Chancen deutsch-französischer Kooperation*

Für den Erfolg der Vertragsverhandlungen war neben der deutschen Führungsstärke insbesondere die Rolle Frankreichs ausschlaggebend. Mit seinem Konzept des *traité simplifié* trug der neu gewählte französische Präsident Nicolas Sarkozy zur Überwindung der Verfassungskrise der Union bei. Die Analyse der französischen Innen- und Europapolitik bildete den zweiten Schwerpunkt der Konferenz. Aus Sicht der Frankreichexperten zeichnen sich folgende Trends ab: Durch den Regie-

### **Politische Führung durch Kernstaaten oder durch Institutionen?**

#### *Vorsitz*

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien; Ehrenvorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP, Berlin

#### *Einführungen*

Dirk LÖLKE VLR, Leiter des Referats 511, EU-Grundsatzangelegenheiten, Bundeskanzleramt, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

#### *Kommentar*

Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

### **Schlussfolgerungen**

Prof. Dr. Michael KREILE, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP; Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

rungswechsel im Mai 2007 hat sich Frankreichs Engagement in und für Europa deutlich dynamisiert. Hatte sich das Land unter Präsident Chirac zuletzt kaum noch auf der europäischen Bühne gezeigt, ist es unter Sarkozy wieder präsent. Gleichwohl unterliegt seine Europapolitik innenpolitischen Handlungsrestriktionen. Sarkozys eigenem Anspruch nach soll seine Europapolitik für die Wähler mehrheitsfähig sein. Es gilt der Primat der Innenpolitik. Europa- und Außenpolitik sind folglich nur Funktionen innenpolitischer Imperative. Das französische Dilemma ist durch eine Ambivalenz zwischen nationaler Souveränität und verstärktem europapolitischem Engagement gekennzeichnet. Sarkozy muss versuchen den außenpolitischen Ansprüchen gerecht zu werden und dabei gleichzeitig innenpolitische Empfindlichkeiten berücksichtigen. Besonders Wirtschafts- und Sozialpolitik sind innenpolitisch sensibel und hier verfolgt Frankreich seine eigenen Interessen mit Nachdruck. Die Europäische Union

dürfe nicht das Trojanische Pferd der Globalisierung werden, stellte der neugewählte Präsident gleich zu Beginn klar. Die großen Projekte für Europa fehlten und überhaupt sei Sarkozy kein überzeugter Europäer, bemerkte eine Referentin.

Neben dieser unter den Referenten mehrheitlich geteilten Einschätzung der französischen Europapolitik wurde jedoch auch eine weitere Argumentationslinie deutlich. Hierbei wurde die starke Machtposition des Präsidenten und sein Wille zum Tabubruch betont: Sarkozy hat die Ressourcen und den Willen, der Europapolitik seines Landes ein eigenständiges Profil zu geben. Das Bemühen um Europa ist glaubwürdig. Alles in allem bestand unter den Referenten Konsens, dass eindeutige Schlussfolgerungen über den künftigen europapolitischen Kurs Frankreichs verfrüht seien. Unter der Ratspräsidentschaft ab Juni 2008 werde sich klarer zeigen, welches Europa Frankreich wünscht.

Im Hinblick auf konkrete Politikfelder für die deutsch-französische Kooperation kamen aus Sicht der Referenten vorrangig die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), Teile der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und die europäische Finanzregulierung infrage. Ob Fortschritte ohne das Vereinigte Königreich im Bereich der ESVP erzielt werden können, blieb unter den Konferenzteilnehmern bis zuletzt umstritten.

Auch die Bewertung der ENP aus beiden Länderperspektiven fiel kontrovers aus. Zwar bestand Einigkeit darin, dass die politischen Eliten beider Länder eine Europäisierung der Nachbarstaaten auch ohne Beitrittsversprechen und somit eine starke ENP als Alternative zu weiteren Beitritten wünschten. Allerdings zeigten sich bereits bei grundlegenden Fragen der geografischen Prioritätensetzung zwischen Süden und Osten Divergenzen. Während das französische Konzept einer Mittelmeerunion noch recht ‚nebulös‘ und für deutsche Akteure weniger überzeugend sei, fehlten im Gegenzug vergleichbare deutsche

Projekte, welche die östliche EU-Nachbarschaft einbeziehen. Um den geografischen Gegensatz auszubalancieren und die deutsch-französische Kooperation im Rahmen der ENP zu fördern, gäbe es die Möglichkeit die Rollen zu vertauschen. So könnte sich Frankreich, einem Vorschlag des Podiums zufolge, für die Interessen der östlichen Nachbarstaaten einsetzen, Deutschland demgegenüber für die der südlichen. Aus dem französischen Blickwinkel sei die Erweiterung der Union zum Ende gekommen, eine Phase der institutionellen Konsolidierung nun notwendig, erläuterte ein Referent. Die Mittelmeerunion wäre geeignet, die Türkei in die euromediterrane Strategie einzubeziehen, um ihr die Beitrittsperspektive unmissverständlich zu nehmen. Mit einer gemeinsamen deutsch-französischen Initiative zur Frage des Türkeibeitritts sei somit nicht zu rechnen.

Zentrale Bewährungsproben für die deutsch-französische Kooperation sahen einige Referenten in der Budgetreform und insbesondere in der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie einer gemeinschaftlichen Energiepolitik. Gerade im Bereich der GAP seien die Hoffnungen auf eine Modernisierung der Strukturen gering, denn obschon Frankreichs Interesse an den Subventionszahlungen für heimische Landwirte sinke, bleibe sein Standpunkt unklar und die Frage, ob es den Status quo erhalten wolle, unbeantwortet. In diesem Fall könnte Polen, aber auch einige andere neue Mitgliedstaaten, zu einem Verbündeten Frankreichs zur Verteidigung der GAP-Zahlungen werden.

Obwohl Deutschland und Frankreich weiterhin ein breites Spektrum unterschiedlicher Interessen repräsentieren, wodurch deutsch-französische Kompromisse auch in der großen EU-27 am ehesten konsensfähig sein könnten, bleiben die Erfolgsaussichten deutsch-französischer Führungsimpulse angesichts der zum Teil divergenten Leitbilder in der erweiterten Europäischen Union unsicher.

### *Ausblick auf die institutionelle Zukunft der Europäischen Union*

Den abschließenden Schwerpunkt der Konferenz bildete der Ausblick auf die Auswirkungen der Primärrechtsreform, welche die gemeinschaftlichen Institutionen und ihre Handlungsweisen grundlegend erneuert. Im Zentrum der Diskussion standen dabei die Fragen nach der operativen Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates und nach den Konsequenzen der im Vertrag von Lissabon vorgesehenen und bereits praktizierten Triopräsidentschaften. Dabei wurden zwei konträre Argumente besonders deutlich: Einerseits könnten beide Neuerungen als positiver Schritt zu größerer Kontinuität interpretiert werden. Andererseits könnte diese Kontinuität aber auch politische Impulse seitens der nationalen Regierungen erschweren sowie ‚Ad-hoc‘-Koalitionen zur Durchsetzung von Interessen verhindern. Kontrovers diskutiert wurde des Weiteren der Gegensatz zwischen der mit dem Vertrag von Lissabon beabsichtigten Stärkung der Institutionen und der verstärkten Zusammenarbeit. Während eine solche Avantgarde Integrationsimpulse geben

kann, besteht jedoch gleichzeitig die Gefahr, die europäischen Institutionen langfristig auszuhöhlen, solange die Zusammenarbeit dauerhaft auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkt bleibt. Die Konferenzteilnehmer betonten, wie wichtig es im Kontext jedweder Kooperation sei, dass die großen Mitgliedstaaten die Interessen der kleinen berücksichtigen und diese nicht marginalisieren.

Unbestritten war die große Bedeutung deutsch-französischer Impulse für die EU-27. Zwar werde die Arbeit des Tandems in der erweiterten Union schwieriger und die Erfolgchancen unsicherer, letztendlich bleibe sie aber alternativlos, da von keinem der anderen großen Mitgliedstaaten entsprechende Impulse erwartet werden könnten. Insbesondere in schwierigen Situationen, wenn die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten weit auseinander lägen, sei die Zusammenarbeit zwischen Paris und Berlin für eine Kompromissfindung nach wie vor maßgeblich. Dies gelte beispielsweise für EU-Erweiterungen oder Vertragsänderungen. Die Kommunikation zwischen den Institutionen beider Staaten sei jedoch noch ausbaufähig.



### **Grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung aus der Perspektive des deutschen Gesundheitssystems**

Status quo, Bestimmungsgründe und Entwicklungspotenziale

Von Thomas Zimmermann

2008, ca. 360 S., brosch., ca. 59,- €, ISBN 978-3-8329-3286-2

(Beiträge zum Gesundheitsmanagement, Bd. 20)

Erscheint März 2008

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



**Nomos**

## TAGUNG

# Europäische Gesundheitspolitik – ein echter Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger?!

*Ulla Kalbfleisch-Kottsieper\**

In Weimar trafen sich Vertreter verschiedener Fachrichtungen zu einem interdisziplinären Erfahrungsaustausch zur Frage, ob die europäische Gesundheitspolitik auch ohne echte, formalrechtliche Kompetenzen „bürgernah und effizient“ sein könne. An der Diskussion beteiligten sich Vertreter der Rechts- und Politikwissenschaft, der Psychologie und Medizin sowie Praktiker aus der Ministerialbürokratie, der Landtagsverwaltung, aus dem Bereich der Gewerkschaften, Krankenkassen und des Verbraucherschutzes.

Vor dem Hintergrund der gescheiterten Ratifizierung einer europäischen Verfassung gewinnt die Auseinandersetzung mit den sogenannten eigentlichen ‚Politiken‘ der Europäischen Union beziehungsweise der Europäischen Gemeinschaften besondere Bedeutung. Diese betreffen die europäischen Bürgerinnen und Bürger oft viel unmittelbarer als solch ‚symbolische‘ Akte wie die Verabschiedung einer Verfassung oder auch Neukonstruktion von Institutionen und Verfahren der Entscheidungsfindung in der Europäischen Union. Dies gilt in besonderem Maße für die Gesundheitspolitik, deren bisherige formale Verankerung im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Artikel 3, 1p und Artikel 152 EGV) eher schwach entwickelt ist. Der Europäischen Kommission ist es dennoch in den letzten Jahren gelungen, auch spektakuläre Erfolge zu erzielen – die Durchsetzung des Nichtraucherschutzes ist dafür nur ein aktuelles Beispiel. Ihre Beharrlichkeit, dieses Thema über Jahre hinweg immer wieder – und letztlich auch unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten – auf die Agenda

### **Die Europäische Gesundheitspolitik: bürgernah und effizient auch ohne Kompetenzen?**

Wissenschaftliche Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration und des Instituts für Europäische Politik mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Kommission und der ASKO-Europa-Stiftung

Weimar, 1./2. Juni 2007

#### **Wissenschaftliche Leitung:**

Ulla KALBFLEISCH-KOTTSSIEPER, Institut für Europäische Politik, Berlin

#### **Begrüßung und Einführung**

Ulla KALBFLEISCH-KOTTSSIEPER, Institut für Europäische Politik, Berlin

#### **Die sozialrechtliche Dimension der europäischen Gesundheitspolitik**

Prof. Dr. Dr. Eberhard EICHENHOFER, Friedrich Schiller Universität, Jena

#### **Deutsche Interessen an einer europäischen Gesundheitspolitik**

Ortwin SCHULTE, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin

#### **Paneldiskussion: Fragen aus der Praxis: Welchen europäischen Regelungsbedarf sehen Ärzte, Patienten, Krankenkassen und andere stakeholder der Gesundheitswirtschaft?**

PD Dr. Stefan SCHRÖDER, Chefarzt der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie KMG-Kliniken Güstrow

Guido DRESSEL, Leiter der Techniker Krankenkasse, Thüringen

Dr. Ralph WALTHER, Verbraucherzentrale Thüringen, Erfurt

*Moderation:* Ulla KALBFLEISCH-KOTTSSIEPER, Institut für Europäische Politik, Berlin

\* Ulla Kalbfleisch-Kottsieper, Ministerialdirigentin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

gesetzt und seine politische Umsetzung vorangetrieben zu haben, macht zum einen den ‚europäischen Mehrwert‘ gemeinschaftlichen Handelns deutlich. Zum anderen zeigt es aber auch, dass es nicht unbedingt traditioneller Kompetenzübertragung durch konstitutionelle Akte bedarf, um europäischen Fortschritt zu erreichen.

*Europäische Gesundheitspolitik im sozialrechtlichen Kontext*

In seinem Einführungsvortrag wies *Eberhard Eichenhofer* darauf hin, dass entgegen der in der Politik gerne verbreiteten Auffassung, Sozialpolitik sei im Wesentlichen immer noch nationale Aufgabe, dies von der europäischen Realität längst überholt sei. So sehe auch der Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) sowohl eine offiziell „geteilte Zuständigkeit“ (Artikel I-14 VVE) als auch eine sogenannte „Sozialklausel“ (Artikel III-117 VVE) vor. In Artikel III-136 VVE sei sogar eine „kleine europäische Kompetenz“ in Richtung auf die sozialen Sicherungssysteme enthalten, gemäß der zu- und abwandernden Arbeitnehmern im europäischen Binnenmarkt die „Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu berücksichtigenden Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen“ garantiert werden solle. Als ‚Notbremse‘ für die Nationalstaaten – und auch zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips – sei vorgesehen gewesen, in Zweifelsfällen den Europäischen Rat mit dem entsprechenden Entwurf eines Europäischen Gesetzes beziehungsweise Rahmengesetzes zu befassen. *Eichenhofer* ging ebenfalls davon aus, dass die europäische Integration, seit einem halben Jahrhundert ein wirtschaftliches Vorhaben, inzwischen kaum merklich, jedoch ausweislich ihrer Rechtsordnung auch zu einem sozialpolitischen Projekt geworden sei. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union seien „Zeugen und Beteiligte einer Europäisierung des sozialen Schutzes“. Im Übrigen sei der

**EU-Gesundheitspolitik im Praxis-Check: Die Europäische Versicherungskarte – ein best-practice Beispiel?**

Dr. Gottfried DIETZEL, e-health-Consultancy, Bonn

**Position des DGB zur Mitteilung der Kommission über Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen**

Inge KAUFMANN, Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin/Brüssel

**Gesundheitspolitische Interessen im Entwurf der Europäischen Verfassung**

Dr. Martin BOROWSKY, Richter am Landgericht Erfurt

**EU-Gesundheitspolitik in der regionalen Verantwortung – ein Überblick zur europäischen Kompetenzlage im Bereich der Gesundheitspolitik**

Ulla KALBFLEISCH-KOTTISIEPER, Institut für Europäische Politik, Berlin

**Schlusspanel: Gute Genesung Europa – EU-Gesundheitspolitik als Beispiel für „kompetenzlose“ europäische Eigendynamik? Cui bono?**

Europäische Binnenmarkt ohne flankierende europäische Sozialpolitik gar nicht denkbar.

Die offene Methode der Koordinierung (OMK) habe sich seit den 1990er Jahren zu einem gut funktionierenden Steuerungsinstrument in der Gesundheits- und Sozialpolitik entwickelt. Dabei sei, wie gelegentlich behauptet wird, in den Mitgliedstaaten kein ‚race to the bottom‘ entstanden, sondern dieser ‚Best Practice‘-Ansatz habe vielmehr in der Europäischen Union mit ihren transnationalen Wirtschaftsräumen zu einem erheblichen Modernisierungsschub geführt.

*Europäische Gesundheitspolitik während der deutschen Ratspräsidentschaft*

Die Sicht des Praktikers und Mitgestalters der deutschen Ratspräsidentschaft der Europäischen Union brachte *Ortwin Schulte* mit seinem aktuellen Überblick zu den Interessen und Prioritäten der deutschen Regierung auf

dem Gebiet einer europäischen Gesundheitspolitik ein. Nach wie vor gehe die Bundesregierung prinzipiell vom Vorrang einer nationalstaatlichen Gestaltung der Gesundheitssysteme aus, dennoch sei sie – auch angesichts einer in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnenden europäischen Gesundheitspolitik – zu einem maßvollen Ausbau der Kompetenzgrundlagen in Artikel 152 EGV bereit. Man setze sich für eine stärkere Verbindlichkeit der Zusammenarbeit im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung ein, sowie dafür, dass Mittel der Struktur- und Kohäsionsfonds stärker auch auf Gesundheitsprojekte fokussiert werden.

Erstmals wurde eine Ratspräsidentschaft als sogenannte Triopräsidentschaft<sup>1</sup> konzipiert, was zwar eine intensivere Koordinationsarbeit bedeutet, zugleich jedoch den Vorteil einer insgesamt nachhaltigeren Planung mit sich gebracht habe. Der Aktionsrahmen der deutschen Ratspräsidentschaft sei laut Schulte zunächst einmal von den ohnehin anstehenden legislativen und nicht-legislativen Projekten der Europäischen Kommission bestimmt worden. Dies waren im ersten Halbjahr 2007 unter anderem Vorschläge für Entwürfe zu Verordnungen über Arzneimittel für neuartige Therapien, Richtlinien zu Medizinprodukten, Entwicklung eines Gemeinschaftsrahmens für sichere und hochwertige Gesundheitsdienste, das Grünbuch zum Nichtraucherschutz und vor allem das Zweite Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit (2007-2013) sowie die hierzu vorliegenden Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes.

Die eigenen inhaltlichen Akzente der deutschen Präsidentschaft in der Gesundheitspolitik könnten mit den drei Leitbegriffen Innovation, Prävention und Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen zusammengefasst werden. Innovation meine hier vor allem die Sicherung eines zukunftsorientierten Pharma-

standortes in Europa, durch die Förderung von wettbewerbsfähigen Schlüsselbereichen wie zum Beispiel Gentherapie oder Zell- und Gewebeersatz. Prävention betreffe sowohl den Bereich der HIV/AIDS-Bekämpfung – und hier vor allem die Einbeziehung einer aktiven Zivilgesellschaft – als auch die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Strategie der Mitgliedstaaten gegenüber Krankheiten, die durch Fehlernährung und mangelnde Bewegung verursacht werden. In beiden Bereichen steige die Zahl der Betroffenen ständig, wobei mit diesen Erkrankungen nicht nur erhebliche Einschränkungen individueller Lebensqualität, sondern nicht zuletzt auch erhebliche volkswirtschaftliche Kosten verbunden seien. Beim Zugang zu den Gesundheitsdienstleistungen stehe unter anderem die sich verstärkende grenzüberschreitende Nutzung von Gesundheitsangeboten im Vordergrund – auch wenn derzeit nach Aussage von Schulte lediglich ein Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Krankenversicherungsleistungen Auslandsbehandlungen betreffen. Ziel sei es, einen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen zu entwickeln, der zum einen Rechtssicherheit für die Patienten und die Leistungserbringer bietet, gleichzeitig die nationale Verantwortung für die Sozialversicherung und ihre Steuerungsinstrumente wahr und die Rechtsfortentwicklung nicht dem Europäischen Gerichtshof überlässt. Die bereits 2006 vom Europäischen Rat beschlossenen Grundwerte „Universalität, Zugang zu einer qualitativ guten Gesundheitsversorgung, Gleichbehandlung und Solidarität“ sollen dabei Berücksichtigung finden. Erneuter Regelungsbedarf sei auch deshalb entstanden, weil das Europäische Parlament in der zurückliegenden Debatte um die Dienstleistungsrichtlinie auf die Ausklammerung der Gesundheitsdienstleistungen bestanden hatte.

In Hinblick auf die Diskussion um die offene Methode der Koordinierung, die erst seit 2006 auch für die Gesundheitspolitik verstärkt An-

1 Unter anderem wurde mit den in der Ratspräsidentschaft nachfolgenden Mitgliedstaaten Portugal und Slowenien ein gemeinsames 18-Monatsprogramm erstellt.

wendung finde, nachdem sie zuvor schon in den Bereichen Rente, soziale Ausgrenzung und Beschäftigung eingesetzt worden war, forderte Schulte eine differenzierte Betrachtungsweise: Einigkeit bestehe hinsichtlich des Erfahrungsaustausches und ‚Best Practice‘. Nicht unumstritten sei hingegen der Einsatz dieser Methode als indikatorengestütztes Monitoring der Reformprozesse in einzelnen Mitgliedstaaten. Grundsätzlich abgelehnt wird seitens der Bundesregierung die juristische Verbindlichkeit dieser Vorgehensweise.

#### *Europäische Gesundheitspolitik im Verfassungsvertrag*

Die primärrechtlichen Änderungen im Bereich der Gesundheitspolitik durch eine europäische Verfassung skizzierte *Martin Borowsky* in seinem Beitrag. Als Koautor eines umfassenden Kommentars zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union konnte er aus der ganzen Fülle seiner Erfahrung berichten und bestätigen, dass die Heterogenität der gesundheitspolitischen Vorstellungen der Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union doch erheblich seien, was durch die Erweiterung der Europäischen Union um die zehn mittel- und osteuropäischen Staaten noch verstärkt worden sei. Im Mandat des EU-Gipfels von Laeken für den ‚Konvent zur Zukunft Europas‘ sei die Sozialpolitik – und damit auch die Gesundheitspolitik – kaum beachtet worden. Wenn man sich auf eine „Spurensuche“ begeben, sei allerdings festzustellen, dass die Grundrechtecharta eine Reihe von gesundheitspolitisch relevanten Artikeln enthalte, wobei das Spektrum vom Recht auf Leben und Unversehrtheit über besondere arbeitsschutzrechtliche Formulierungen bis hin zu Artikel II-95 VVE, der sich speziell mit dem Gesundheitsschutz befasst, reicht. An der Formulierung des Artikels II-95 VVE lasse sich die Ambivalenz der Mitgliedstaaten deutlich ablesen, denn das „Gewähren“ eines Zugangs zur Gesundheitsvorsorge und ärztli-

cher Versorgung gelte nur „nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ – dies könne kaum als wirklich „europäischer Zugewinn“ bezeichnet werden. Im Gesamtentwurf des Verfassungsvertrages findet sich die Gesundheitspolitik unter anderem in den Artikeln über die geteilten Zuständigkeiten (Artikel I-14 VVE), die soziale Sicherheit und soziale Unterstützung, den Gesundheitsschutz (Artikel I-94/95 VVE) sowie zur öffentlichen Gesundheit (Artikel III-278 VVE) wieder, wobei noch unklar sei ob und wie der dritte Teil im Reformvertrag enthalten sein werde.<sup>2</sup> Borowsky stellte auch fest, dass die europarechtliche Realität in der Europäischen Union hinter den – zumindest in Umfragen – geäußerten, politischen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger zurückbleibe.

#### *Europäische Gesundheitspolitik in der Praxis: e-Health*

Enttäuschte Erwartungen gab es bislang auch bei einer scheinbar so simplen und notwendigen Sache wie der europäischen Krankenversicherungskarte – dies wurde im Vortrag von *Gottfried Dietzel* deutlich, der sowohl als Mitarbeiter der Europäischen Kommission als auch im Bundesgesundheitsministerium wesentlich an der Entwicklung der rechtlichen und technischen Grundlagen zur Einführung dieser Versicherungskarte als auch an der Implementierung der sogenannten e-Health Politik der Europäischen Union beteiligt war. Für Dietzel stellt die elektronische Gesundheitskarte ein (vor allem auch national notwendiges) Instrument und Symbol zur Modernisierung des Gesundheitswesens dar. Genau aus diesem Grund resultierten seiner Meinung nach auch die erheblichen Widerstände in den Reihen sowohl der Ärzteschaft als auch der Krankenkassen, die sich einerseits mit der Einführung der notwendigen neuen Technologien überfordert sähen,<sup>3</sup> andererseits zum Teil jedoch auch kein Interesse an der hierdurch

2 Im Vertrag von Lissabon finden sich die wesentlichen Artikel zur Gesundheitspolitik in Art. 4 Abs. 2 k, Art. 9 und im Titel XIV (Art. 168) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

transparenteren Abrechnungspraxis hätten. Volks- und betriebswirtschaftliche Vorteile seien allerdings kaum von der Hand zu weisen, wenn man berücksichtige, dass 20 bis 40 Prozent der Leistungen im Gesundheitswesen Datenerfassungs- und Kommunikationsdienste betreffen und durch effizientere Organisation ein Einsparpotenzial von 35 Milliarden Euro jährlich realisiert werden könnte. Alleine das e-Rezept reduziere die Bearbeitungskosten je Rezept von 0,34 auf 0,07 Euro, was bei rund 750 Millionen Verordnungen jährlich eine Einsparung von 183 Millionen Euro bedeuten würde. Für den im Europäischen Binnenmarkt mobiler gewordenen europäischen Patienten wäre die e-technisch transportable und damit grenzenlos verfügbare Maximalinformation auf der elektronischen Gesundheitskarte eine optimale Verbesserung. Es bedürfe aber noch immer einer erheblichen Akzeptanzoffensive bei den Stakeholdern des Gesundheitssystems, für die das traditionelle Gestrüpp veralteter Kommunikationsformen auch Gerüst tradierter Gewohnheiten sei.

#### *Europäische Gesundheitspolitik aus gewerkschaftlicher Sicht*

Um Verständnis für die gewerkschaftliche Position des Verbleibs der Gesundheitspolitik in möglichst umfassender nationaler Verantwortung warb *Inge Kaufmann*. Es gehe hierbei vor allem auch um politisch gewachsenes Vertrauen. Sie erläuterte nochmals detailliert die Position der Gewerkschaften, die im Zusammenspiel mit dem Europäischen Parlament zur Herausnahme des Gesundheitsbereiches aus der Dienstleistungsrichtlinie geführt habe. Hinsichtlich der Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur offenen Methode der Koordinierung stellte sie fest, dass sich dieser Ansatz im Bereich des Sozialschutzes durchaus bewährt habe. In der Europäischen Union müsse eine aktive Sozialpolitik verstärkt gefördert werden, jedoch nicht eine eu-

ropäische Sozialversicherungspolitik. Auch wenn die Europäische Union global gesehen Modellcharakter hinsichtlich der in ihr insgesamt repräsentierten sozialstaatlichen Grundwerte habe, so könne es jedoch nicht das Ziel sein, ein einziges europäisches Sozialmodell zu entwickeln. Sinnvoll sei es nach Auffassung von Kaufmann aber – gerade im Bereich der Gesundheitspolitik –, die Methode des ‚Benchmarking‘ anzuwenden, Mindeststandards – auch im Bereich der Beschäftigungspolitik – zu definieren und durch Aktionsprogramme und Leitlinien, Anregungen für eine insgesamt zukunftsorientierte Gesundheitspolitik in Europa zu geben.

#### *Europäische Gesundheitspolitik im ‚Praxistest‘*

Die Teilnehmer der Paneldiskussion, *Stefan Schröder*, *Guido Dressel* und *Ralph Walther* brachten die Sicht der sogenannten Stakeholder aus der Praxis in die Debatte ein. Schröder legte besonderen Wert darauf, aus europäischer Sicht immer auch eine globale Verantwortung im Blick zu haben und gerade auch bei der Gesundheitspolitik nicht eine „nationale Hurrapolitik“ zu betreiben. Deutschland liege zwar europaweit an zweiter Stelle was die Ausgaben für das Gesundheitssystem betreffe, ein entsprechender Effizienzgewinn sei aber deshalb nicht unbedingt zu verzeichnen. Zumindest schlage sich dieser nicht in einer höheren Lebenserwartung beziehungsweise auch Lebensqualität im Alter nieder. Einer – nicht unumstrittenen – Untersuchung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) aus dem Jahr 2000 zufolge, liege Deutschland hinsichtlich der Qualität seines Gesundheitssystems lediglich auf Platz 25 ( bei 191 untersuchten Ländern). Walther stellte zum einen die Arbeit der Patientenbetreuung, einer neuen Aufgabe der Verbraucherzentralen vor, wies aber auch darauf hin, dass die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung – jedenfalls in seinem regionalen Verantwortungsbe-

3 Anfang Oktober 2007 haben die gesetzlichen Krankenkassen mitgeteilt, dass sie sich erst 2009 in der Lage sähen, eine elektronische Gesundheitskarte einzuführen.

reich – noch keine wesentliche Rolle spiele. Auch Dressel bestätigte, dass sich dieser Posten in den Leistungen der Krankenkassen erst zu maximal einem Prozent der Gesamtausgaben niederschläge. Dennoch sei diese europäische Entwicklung schon sehr früh und intensiv verfolgt worden. Dies gelte im Übrigen auch für die gesamte Entwicklung in der „Gesundheitswirtschaft“: Es gehe dabei ja nicht nur um die gute Versorgung der Versicherten in Deutschland, sondern auch um ein konkurrenzfähiges Angebot an gesundheitlicher Infrastruktur für Interessenten/Patienten aus dem Ausland. Gesundheitspolitik sei nicht zuletzt heute auch Standortpolitik.

#### *Regionale Mitverantwortung für gute europäische Gesundheitspolitik*

In ihrem Überblick zur Kompetenzverteilung in der europäischen Gesundheitspolitik bezog sich Ulla Kalbfleisch-Kottsieper zum Teil auf das, was Borowsky bereits in seinem Vortrag zum Verfassungsentwurf festgestellt hatte. Zusätzlich verwies sie aber auf die interessantesten Stellungnahmen zu diesem Bereich im Ausschuss der Regionen, im Kongress der Regionen und Kommunen beim Europarat und der Versammlung der Regionen Europas. Besonders in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der Gesundheitspolitik bewähre sich das, was die Regionen und Kommunen seit vielen Jahren in verschiedensten Politikbereichen an vertrauensbildenden Maßnahmen und konkreter Projektzusammenarbeit entwickelt hätten. Nach Meinung von Kalbfleisch-Kottsieper wäre es schade, wenn dem im Reformvertrag nicht Rechnung getragen werden würde.<sup>4</sup>

Auch wenn die Gesundheitsministerkonferenz der deutschen Länder<sup>5</sup> nochmals auf ihre bekannten Positionen hingewiesen habe, dass neben der Ausklammerung der Gesundheits-

dienstleistungen aus der europäischen Dienstleistungsrichtlinie auch künftig die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung und Finanzierung ihres nationalen Gesundheitssystems und deren Prinzipien zu wahren sei, stellte Kalbfleisch-Kottsieper dennoch in diesem Hott des föderalen Beharens auch eine gewisse Bewegung fest. Im Beschluss der Ministerkonferenz heißt es unter anderem, man sähe auf europäischer Ebene in Bezug auf Gesundheitsdienstleistungen „einen Bedarf“ für die Schaffung von Rechtssicherheit. Dies gelte sowohl für die Definition der Gesundheitsdienstleistungen und für deren Kostenerstattung. Für eine generelle, gemeinschaftliche Regelung zur grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung bestehe nach Ansicht der Gesundheitsminister der Länder aber „kein aktueller Bedarf“. Dies gelte ebenso für die Absicht der Europäischen Kommission, für bestehende Netzwerke von Referenzzentren einen einheitlichen rechtlichen Rahmen zu schaffen. Dies werde – gemeinsam mit dem Bund – abgelehnt, obwohl der dort stattfindende Erfahrungsaustausch durchaus einen europäischen Mehrwert darstelle und im Wege bilateraler Verträge auch verstärkt genutzt werden sollte. Der generelle gesundheitspolitische Ansatz der Europäischen Kommission für eine stärkere Berücksichtigung des Gesundheitsaspektes in allen sonstigen Politikbereichen finde Unterstützung. Es solle aber hierfür eine Prioritätenliste erstellt und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips bei deren Umsetzung die bestehenden Einrichtungen der Mitgliedstaaten genutzt werden, um den Aufbau unnötiger neuer Strukturen zu vermeiden.

*Fazit: EU-Gesundheitspolitik wird sich dynamisieren, trotz – oder gerade auch wegen – der ‚Verweigerung‘ von Kompetenztransfer*

In der Schlussdiskussion wurde nochmals deutlich, dass ein Widerspruch zwischen dem

4 Im Vertrag von Lissabon sind die Neuformulierungen aus dem VVE zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Fall schwerwiegender Gesundheitsgefahren und zur Verbesserung der Komplementarität der Gesundheitsdienste im Grenzgebiet weiter enthalten.

5 Sonderkonferenz der Gesundheitsminister im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Stuttgart, 8. März 2007.

Beharrungsvermögen nationaler Politikverantwortlicher und den eigentlichen Interessen bereits sehr viel europäischer denkender Patienten und auch vieler junger Ärzte besteht. Patienten orientieren sich am Preis und an der Verfügbarkeit des Produktes ‚Gesundheit‘. Junge Ärzte gehen – Erasmuserfahren – ins europäische Ausland, wenn Arbeitsbedingungen und Bezahlung in Deutschland nicht den Erwartungen entsprechen. Selbst die Krankenkassen als einer der wichtigsten Akteure im gesundheitspolitischen Machtpoker europäisieren ihre Angebote. Wenn die deutsche Europapolitik nicht nach dem Muster *politics follows facts* verfahren will, wird sie sich in der europäischen Realität aktiver einbringen

müssen. Die Umsetzung des Nichtraucherschutzes und auch das Interesse und die Akzeptanz, die andere europäische Initiativen, zum Beispiel im Kampf gegen den Krebs und Alkoholmissbrauch bei den europäischen Bürgern – und bei den Medien – gefunden haben und finden werden, machen deutlich, dass die Europäische Union Politik auch ohne umfassende Kompetenzen durchsetzen kann, wenn sie die richtigen Themen mit nachhaltigem politischen Druck konsequent benennt und Schritt für Schritt umsetzt. Eine solche Politik nützt den Menschen in Europa und sollte deshalb auch von den Regierungen der Mitgliedstaaten mitgetragen werden.

## Föderalismus in Deutschland und im europäischen Vergleich



### Jahrbuch des Föderalismus 2007

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa  
Vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-  
Forschung Tübingen

2008, 670 S., geb., 76,- €, ISBN 978-3-8329-2961-9

Die achte Ausgabe des Jahrbuch behandelt in 42 Einzelbeiträgen das breite Spektrum von Fragen der Territorialstruktur im heutigen Europa: insbesondere die Föderalismus-Reform in Deutschland, Regionalisierungsprozesse in zahlreichen europäischen Staaten, die künftige Ordnung der EU, die Rolle von Regionen und die Geltung des Subsidiaritätsprinzips.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de) | [sabine.horn@nomos.de](mailto:sabine.horn@nomos.de)



**Nomos**

# TAGUNG

## Wie viel Integration verträgt Europa?

Michael Weiner\*

Das „Nein“ der französischen und der niederländischen Bevölkerung zum europäischen Verfassungsvertrag war nicht rein innenpolitisch motiviert. Vielmehr bestand auch die Sorge, von einem ‚EU-Superstaat‘ vereinnahmt zu werden. Juristisch gesehen ist die Europäische Union kein Staat und diese Sorge somit unbegründet. Politisch ist diese Befürchtung jedoch nicht völlig von der Hand zu weisen. Daher beschäftigte sich der Arbeitskreis Europäische Integration e.V. im Rahmen seines Jahreskolloquiums aus politik-, rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sichtweise mit der Thematik einer vermeintlich überbordenden europäischen Dimension, die von den Bürgerinnen und Bürgern als problematisch empfunden wird und somit zum Hindernis der europäischen Integration geworden ist.

### *Europa in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger*

Die deutschen Medien sind in Brüssel sehr präsent: Von circa 1200 akkreditierten Journalisten stammen 150 aus Deutschland, berichtete *Norbert Robers*. Darunter haben vor allem die großen deutschen Tageszeitungen eigene Brüssel-Korrespondenten, während Regionalzeitungen häufig gemeinsame ‚Pools‘ bilden, für die jeweils ein Korrespondent tätig sei. Die Berichterstattung über die Europäische Union gestaltet sich gegenwärtig eher schwierig, da die großen Themen fehlten, die es in der Zeit der Osterweiterung und des abgelehnten Verfassungsvertrags noch gegeben habe. Auch zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit trage die Presse momentan wenig bei. Die Berichterstattung über Europa erfolge

### **Superstaat EU?**

Jahreskolloquium des Arbeitskreises  
Europäische Integration e.V.  
mit Unterstützung der Europäischen  
Kommission

Berlin, 15./16. November 2007

#### **Begrüßung und Einführung**

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Vorstandsvorsitzender des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.; Universität Heidelberg

#### **Die Europäische Union im Spiegelbild der Medien**

Norbert ROBERS, Redakteur, Nordwest-Zeitung, Oldenburg

#### **Beschränkungen oder Wandel der nationalen Handlungsspielräume in der EU am Beispiel der Verkehrspolitik: Transformation Europäischer „Governance“**

Dr. Dieter PLEHWE, Wissenschaftszentrum Berlin

#### **Europäische Rechtsetzung – überbordend oder funktionsadäquat?**

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

#### **Kompetenzausweitung der EU durch externe Einbindung**

Prof. Dr. Michèle KNOTT, Technische Universität Darmstadt

#### **Beschränkungen oder Wandel nationaler Handlungsspielräume in der EU? Der Wandel der parlamentarischen Funktionen**

Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

\* Michael Weiner, Praktikant in der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

noch immer aus einem stark nationalen Blickwinkel. Auch aus praktischen Beweggründen werde meist über die nationalen Abgeordneten und Funktionsträger berichtet, da es so keine Sprachbarriere gebe und ein Interview auch schneller zu führen sei. Oftmals werde auch die Tragweite der auf europäischer Ebene gefällten Entscheidungen für die eigene Leserschaft nicht erkannt. Somit fehlten auf den Regional- und Lokalseiten der Zeitungen die Nachrichten zum Thema Europa – doch gerade diese Seiten würden am meisten gelesen. Daher müsse, damit das Thema Europäische Union kein Elitethema bleibt, die Berichterstattung aus Brüssel so „heruntergebrochen“ werden, dass die Folgen der europäischen Entscheidungsprozesse für die Lebenswelt der Leserinnen und Leser nachvollziehbar und somit interessant werden.

#### *Europäische Rechtssetzung und mitgliedstaatliche Souveränität*

In seinem Vortrag berichtete *Dieter Plehwe* von einem Forschungsprojekt, das die Beschränkung nationaler Handlungsspielräume durch europäische Rechtssetzung im Bereich der Verkehrspolitik untersuchte. Zu einer solchen Beschränkung seien einige Behauptungen im Umlauf, zum Beispiel, dass 80 Prozent des deutschen Rechts europäischen Ursprungs sei. Ansatzpunkt der vorgestellten Studie war das Fehlen beziehungsweise die Überarbeitungsbedürftigkeit der quantitativen Erfassung und wissenschaftlichen Berechnung, um das tatsächliche Verhältnis von europäischer und nationaler Gesetzgebung zu beurteilen. Es stelle sich nämlich zum Beispiel die Frage, was überhaupt als Gesetz zähle, welche Art von Gesetzen ins Verhältnis gesetzt werden könnten und ob alle Gesetze gleich zu gewichten seien. Darüber hinaus sei zu hinterfragen, ob ein quantitativer Anstieg europäischer Gesetzgebung auch zwangsläufig einen großen supranationalen Einfluss bedeute. In der empirischen Arbeit für diese Studie zur

#### **Steuerpolitik in der Europäischen Politik**

Prof. Dr. Clemens FUEST, Universität zu Köln

#### **Solving the Common Pool Problem in the EU Fiscal Constitution**

Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

#### **Europäische Wettbewerbspolitik am Scheideweg? Chancen und Risiken des *more economic approach***

Prof. Dr. André SCHMIDT, European Business School, Oestrich-Winkel

Verkehrspolitik sei klar geworden, dass man zunächst einmal ein tieferes Verständnis für das zu untersuchende Politikfeld entwickeln müsse, um überhaupt alle relevante Rechtssetzung zu finden. Zusammenfassend sei zu den Ergebnissen zu sagen, dass die Europäisierung zweifelsohne und in zunehmendem Maße die nationale Autonomie bei der Rechtssetzung und die der beteiligten Akteure begrenze. Zu warnen sei aber vor allgemeinen und vereinheitlichenden Äußerungen, die schnell zur Über- aber auch zur Unterschätzung der Bedeutung europäischen Rechtes führen könnten.

Anhand eines Fallbeispiels thematisierte *Peter-Christian Müller-Graff* die Frage der Qualität europäischer Rechtssetzung und stellte zunächst fest, dass eine neue Form des Sekundärrechts entstände. Die ‚Geschäftspraktiken Richtlinie‘ (2005/29/EG),<sup>1</sup> die zum Zweck der Erhöhung des Verbraucherschutzniveaus das Verbot unerlaubter Geschäftspraktiken zum Ziel habe, bediene sich einer abstrakten und sehr umfangreichen Sprache, die rechtsaktspezifische Definitionen schaffe, die das Erschwerende der Übernahme in nationales Recht und die Rechtsanwendung. Die Kritik am europäischen Rechtssystem sei vielfältig. Unter anderem führe eine Zersplitterung europäischen Rechts, zum Beispiel durch mehrere parallele Richtlinien, auch zur Zersplitterung

1 Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 149 vom 11. Juni 2005, S. 22-39.

nationalen Rechts. Außerdem bedingten viele Definitionskataloge innerhalb der Rechtsakte eine Künstlichkeit der Begriffsbildung, die allerdings bisweilen unvermeidlich sei, da es sonst zu Begriffsvermischung käme. Angesichts dieser Kritikpunkte habe die Kommission drei Aufgaben. Sie müsse zum einen supranationales Recht schaffen, das das Funktionieren des Binnenmarktes sichert. Des Weiteren müsse sie transnational verständliches und zwischenstaatlich sinnfälliges Recht schaffen. Letztendlich solle man keine zu hohen Erwartungen an eine europäische Rechtsordnung haben, denn zwangsläufig bleibe Vertrautes auf der Strecke. Allgemein präge Gemeinschaftsrecht einen neuen europäischen Normstil, der allerdings funktionsadäquat sein müsse.

#### *Vergemeinschaftung durch Internationale Organisationen und die Rolle der Parlamente*

*Michèle Knodt* stellte die Ergebnisse eines Forschungsprojektes vor, in dessen Rahmen sie die Auswirkungen, die der internationale Kontext (am Fallbeispiel der Welthandelsorganisation) auf das europäische Regieren hat, die Mechanismen die diese bewirken und wie sie zu bewerten sind, untersucht hatte. Zu Beginn stellte Knodt die Hypothesen auf, dass die Einbindung der Europäischen Union in das Welthandelsorganisations-System zu einem institutionellen Wandel führe, was eine Aufwertung der Gemeinschaft und die Zentralisierung des politischen Systems der Europäischen Union bedeute. Im Primärrecht sei eine Zunahme von exklusiven Kompetenzen der Union gegenüber geteilten Kompetenzen mit den Mitgliedstaaten erkennbar. Im Sekundärrecht werde durch die externe Einbindung einerseits neues Recht geschaffen, andererseits bestehendes Recht den Erfordernissen der externen Ebene angepasst. Durch Anpassungsdruck und durch Lernprozesse sei in der formalen Organisation der Union ein Wandel in Richtung Vergemeinschaftung zu erkennen. Auch in den Arbeitsroutinen und den Konzepten legitimer Ordnung der Union seien Veränderungen erkennbar. Hier gehe

der Trend vor allem zu einer besseren Zusammenarbeit mit Wirtschaftsakteuren und der Einbindung von Vertretern der Zivilgesellschaft analog zur Einbindungsstrategie der Welthandelsorganisation. Letztendlich werde die Tendenz zur Gemeinschaftsförderung in der Stärkung der Rolle der Kommission deutlich.

Die schleichende und sachwidrige Zentralisierung der Regelungskompetenzen in Brüssel sei, so *Andreas Maurer*, ein viel bemühter Vorwurf. Wäre dies wirklich der Fall, müsse eine Bedeutungszunahme des Europäischen Parlaments erkennbar sein. Tatsächlich sei eine kontinuierliche Zunahme der Beteiligung des Europäischen Parlaments an Entscheidungen zu verzeichnen. Ohne die Gemeinsame Agrarpolitik, bei der das Europäische Parlament keine Mitsprache habe, betrage die Beteiligungsquote an Rechtsakten 90 Prozent. Die Folgen dieses Funktionswandels seien jedoch vielfältig. So sei eine Straffung und Informalisierung der Entscheidungsprozesse zu beobachten – Effizienz komme vor Transparenz. Auch sei die Auswahl der Kommissionsmitglieder und die Haushaltskompetenz ein eigenständiges Element sanktionsmächtiger Vorabkontrolle geworden. Der Funktionswandel äußere sich auch immer mehr durch die Bildung von Großkoalitionen im Parlament. Dies stünde dem traditionellen Politikverständnis der Bürgerinnen und Bürger von ‚Rechts‘ und ‚Links‘ entgegen. Die Politikgestaltungsfunktion der nationalen Parlamente hingegen werde durch zunehmende Gewaltenteilung und die Exekutivlastigkeit der europäischen Ebene in Frage gestellt. Die Kontrollfunktion könne häufig nur über den Umweg der europäischen Ebene wahrgenommen werden. Des Weiteren bescherten Kompetenzkonflikte, zum Beispiel zwischen Außen- und Europaausschuss im Deutschen Bundestag, der nationalen Exekutive größeren Handlungsspielraum. Somit ergäben sich auf beiden Ebenen Lücken in der parlamentarischen Arbeit, die unter anderem zu größerer Bürgerferne führten.

*Regulierung im Binnenmarkt*

Über die Reformperspektive einer gemeinsamen, konsolidierten Bemessungsgrundlage zur Unternehmensbesteuerung in der Steuerpolitik der Europäischen Union berichtete *Clemens Fuest*. Die Unternehmensbesteuerung sei eigentlich Sache der Mitgliedstaaten, doch dürfe sie wiederum nicht die Grundfreiheiten des Binnenmarktes gefährden. Grenzüberschreitende Vorgänge dürften daher nicht diskriminiert werden. Momentan gebe es zur Unternehmensbesteuerung 27 unterschiedliche, nationale Steuersysteme. Dies führe zu hohen administrativen Kosten für grenzüberschreitend tätige Unternehmen. Außerdem bestünde der Anreiz zur Verlagerung von Buchgewinnen in Niedrigsteuerrländer. Nationale Maßnahmen zum Schutz des nationalen Steueraufkommens stünden dabei häufig in Konflikt mit den Beschränkungs- und Diskriminierungsverboten im Binnenmarkt. Momentan würden zum Zweck der Unternehmensbesteuerung die Gewinne für Mutter- und Tochterunternehmen in jedem Mitgliedstaat getrennt ermittelt. Dies führe zu großem Aufwand, da grenzüberschreitende Transaktionen im praktisch gleichen Unternehmen kompliziert abgewickelt werden müssen. Die Reformidee sehe die Ermittlung eines europaweiten, konsolidierten steuerpflichtigen Gewinns vor, der dann nach Indikatoren der realwirtschaftlichen Tätigkeit auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Versteuerung aufzuteilen sei. Eine Angleichung der Steuersätze sei dabei nicht vorgesehen. Die ökonomischen Vorteile eines solchen Systems hielten sich jedoch in Grenzen, sodass Fuest dem Reformansatz wenig Chancen auf Verwirklichung einräumte.

*Das Dilemma kollektiver Entscheidungsfindung*

Einen Weg aus dem ‚Common-Pool-Problem‘ versuchte *Friedrich Heinemann* aufzuzeigen. Das Common-Pool-Problem äußere sich durch die asymmetrische Kosten-Nutzen-Verteilung, die durch den Finanzrahmen der

Europäischen Union entstünde. Die Kosten würden von allen getragen, während der Nutzen über Politiken wie die Gemeinsame Agrarpolitik oder die Kohäsionspolitik lokal konzentriert werde. Dadurch entstünde für Akteure der hohe Anreiz, bei den Verhandlungen zum Finanzrahmen nicht an das ‚große Ganze‘ zu denken, sondern für die eigene Region etwas herausholen zu wollen. Dabei befänden sich die Akteure in einem Gefangenendilemma zu Lasten der Gesamtheit der Steuerzahler. Dieses Problem verschlimmere sich zudem, je höher die Anzahl der Verhandlungsparteien sei. Es sei weder durch eine EU-Steuer noch durch Mehrheitsentscheidungen im Rat oder eine Verlagerung des Verfahrens ins Europäische Parlament zu lösen. Andere Lösungen wie ein mit großen Kompetenzen ausgestatteter europäischer Finanzminister seien unrealistisch. Erfolg versprechend und gleichzeitig realistisch sei hingegen die Zweiteilung des europäischen Budgets. In einen Topf 1 kämen die Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik, in Topf 2 die Mittel für andere öffentliche Güter. Durch einen generellen Korrekturmechanismus stiegen die Mittel in Topf 2 relativ zu denen in Topf 1, weshalb die Common-Pool-Problematik gleichzeitig an Gewicht verlöre.

*Die Rolle industrieökonomischer Modelle in der Wettbewerbspolitik*

*André Schmidt* legte in seinem Vortrag die Chancen und Risiken des ‚More Economic Approach‘ dar. Diesem Ansatz zufolge sollten die Entscheidungen der Europäischen Kommission auf der Basis industrieökonomischer Modelle und daraus abgeleiteter Simulationsstudien getroffen werden. Mit dem Ziel der Konsumentenwohlfaht solle dies vor allem im Rahmen von Einzelfallentscheidungen mit einer Ausrichtung dieser Entscheidungen an deren ökonomischen Konsequenzen geschehen. Dadurch würde eine hohe Treffsicherheit gewährleistet und Fehler minimiert werden. Der Ansatz berge allerdings auch Risiken. Da Einzelfallentscheidungen einen gewissen Er-

messensspielraum voraussetzten, seien die Einflussmöglichkeiten der jeweiligen Lobby höher und die Rechtssicherheit geringer. Außerdem sei eine Vielzahl von Einzelentscheidungen mit steigendem Verfahrensaufwand und höheren Kosten verbunden. Zusätzlich ergäben sich Probleme bei der Auswahl der einzusetzenden ökonomischen Modelle. Als alternatives Leitbild schlug Schmidt den ‚More Order Economic Approach‘ vor. Dabei solle ökonomische Theorie zu sinnvollen Regeln führen, und an den Voraussetzungen, nicht den Ergebnissen des Wettbewerbs orientiert sein. Die individuellen Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten könnten so gesichert werden.

*Fazit*

Die auf dem Jahreskolloquium vorgestellten Projekte und diskutierten Fragen aus verschiedenen Bereichen der Sozialwissenschaften lassen eine zweigeteilte Bilanz der Entwicklung der Europäischen Union zu. Einerseits konnte gezeigt werden, dass bestehende Behauptungen, die Europäische Union habe sich widerrechtlich zu einem Superstaat entwickelt, nicht der Realität entsprechen. Dennoch wurde auch deutlich, dass die Außenwahrnehmung der Europäischen Union verbesserungsbedürftig ist. Zudem entfernt sich das Europäische Parlament von den europäischen Bürgerinnen und Bürgern.

## Die europäische Integration aus deutsch-französischer Perspektive



### Das kommende Europa

Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union

Herausgegeben von Martin Koopmann und Stephan Martens

2008, 388 S., brosch., 49,- €, ISBN 978-3-8329-3265-7  
(DGAP-Schriften zur Internationalen Politik)

Aus Anlass des 50. Jahrestages der Römischen Verträge verbinden 22 deutsche und französische Autoren eine Bilanz des europäischen Einigungsprozesses mit einer Analyse der künftigen Herausforderungen in Europa. Neben einem Überblick über den Stand der Integration liefert der Band einen Einblick in die deutschen und französischen Wahrnehmungen der Schwerpunkte europäischer Politik.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



## **Tagungsplanung des AEI für das Jahr 2008**

Das Präsidium des Arbeitskreises Europäische Integration hat auf seiner Sitzung am 15. November 2007 beschlossen, die nachstehend aufgeführten Tagungsthemen für das Jahresprogramm 2008 vorzusehen. Mitglieder erhalten wie bisher rechtzeitig vor jeder Tagung eine Mitteilung mit Programm und können an den Veranstaltungen zu ermäßigten Konditionen teilnehmen. Interessierte Nichtmitglieder können sich bei der Geschäftsstelle des AEI, per E-Mail oder im Internet über einzelne Tagungen informieren.

Adresse der Geschäftsstelle: c/o SWP, Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin; Tel.: (030) 88 920 186, Fax: (030) 88 920 196, E-Mail: [aei@aei-ecsa.de](mailto:aei@aei-ecsa.de); im Internet: <http://www.aei-ecsa.de>

### **Kommunale Aufgaben im Spannungsfeld zwischen Gemeinwohl und Binnenmarkt**

Datum: 29. Februar/1. März 2008

Ort: Stuttgart

### **Die neue EU-Wettbewerbspolitik. Auswirkungen und Dimensionen der neu geregelten europaweiten Kartellkontrolle**

Datum: 7./8. März 2008

Ort: Erlangen

### **Ökonomik und politische Ökonomie staatlicher Reformen in Europa**

Datum: 10./11. April 2008

Ort: Freiburg i.B.

### **Die neue Grundrechteagentur der EU: Erwartungen und Herausforderungen**

Datum: April 2008

Ort: Tutzing

### **Die gemischten Abkommen der EG. Recht und Realität in der Analyse**

Datum: Mai/Juni 2008

Ort: Berlin

### **Neues Gesellschaftsrecht in der Europäischen Gemeinschaft**

Datum: Juni 2008

Ort: Würzburg

### **Germany and the Europeanisation of European Immigration Policy**

Datum: Juni/Juli 2008

Ort: Berlin

### **Europa und die Demokratie (10. Drei-Länder-Tagung)**

Datum: 17./18. Oktober 2008

Ort: Luzern/Schweiz

### **Jahreskolloquium**

Datum: November 2008

Ort: Heidelberg

## ABSTRACTS

Andreas Hofmann and Wolfgang Wessels

### **The Treaty of Lisbon – a Stable and Conclusive Answer to Key Constitutional Questions?**

The Treaty of Lisbon presents itself as the answer to three key constitutional questions: How should the division of competencies between the Union and the member states best be defined? How can actors be positioned and procedures be structured to increase the Union's capacity to act? What provisions will make the EU system 'more democratic' and thereby increase its legitimacy? In answering these questions the member states are faced with a number of structural dilemmas. A series of changes to the existing provisions is expected to lead to increased efficiency as well as more democratic participation and controls within individual institutions and procedures. It is uncertain, however, if these effects will prove mutually reinforcing or if, on the contrary, they will turn out to be counterproductive in combination. The underlying constitutional problems and questions are not conclusively addressed by the Lisbon Treaty.

Daniela Kietz and Andreas Maurer

### **Review and Future of the Presidency within the Council System of the European Union**

The German EU-Presidency has been praised by European capitals, media and EU institutions for its successful term in office. Despite difficult conditions and complex expectations, EU member states and EU institutions agreed under the German aegis not only upon key questions of integration (particularly within the process of treaty reform), but also several strategic and long-term projects (for example in energy and climate policy) as well as upon a multitude of legislative projects. Considering this diverse spectrum of tasks demanded of the Presidency, the German Presidency provides a good case not only for analysing its specific performance but also for examining the factors which generally enable EU-Presidencies to work successfully. Having done so, this article tries to relate its findings to the reforms of the Council system foreseen in the Lisbon Treaty and draws conclusions about their likely impact on the future organisation of Council Presidencies. Will the (elected) President of the European Council be able to play a strategic role in giving impetus to the EU's political agenda and in brokering compromises in the same way as the Heads of State and Government who act as EU Council Presidents today?

Heinrich Schneider

### **The European Union, Churches and Religions: Reflections on a Controversy**

The article in the European constitution concerning churches, religious associations or communities and philosophical and non-confessional organisations as well as the inclusion of references to religion in the constitution's preamble gave rise to notable controversy at the time when the document was being negotiated. The debate focused not only on the requests of the Christian churches and the assertion of national religious models at the European level. The author considers the various options brought into play together with their at times unspoken implications and draws a conclusion. That the 'Church clause' remained intact in the Treaty of Lisbon is by no means an automatic success for its advocates; in this respect there are likely to be very few treaty changes in the near future.

Andreas Wimmel

### **The Democratic Legitimacy of European Governance: a Labyrinth With No Exit?**

In recent years, the question of the legitimacy of European governance and the repercussions it has on democratic procedures in EU member states has led to an extraordinarily intricate and controversial debate of which one struggles to maintain an overview. Indeed, it can seem as if one is trapped in a labyrinth with no exit. This article makes an effort to disentangle the intertwined strands of theory and to present an analytical differentiation that sheds some light on this complex maze. Taking the available categorisations into consideration, a metatheoretical framework is developed which differentiates between particular concepts, objects, variables and standards of democratic legitimacy in the European multi-level system. The result is a heuristic which should enable a more precise analysis and evaluation of democracy and legitimacy criticisms with which the European Union is increasingly confronted.

Klaus Brummer

### **Competition Over Human Rights in Europe: the EU and the Council of Europe**

How can human rights be protected effectively and efficiently in the European multi-level system? This question is particularly relevant at the European level where a range of actors coexists in a non-hierarchical system. The failure of actors to join forces can lead to inconsistent standards in the protection of human rights or to a duplication of efforts on the one hand and gaps in the system on the other. The article discusses the problems surrounding the interaction between the European Union and the Council of Europe. In a series of agreements the two have committed themselves to cooperative action on the protection of human rights. The founding of the EU Agency for Fundamental Rights and the investigation into the CIA affair, however, demonstrate the continuing problems of coordination. The task remains to regulate the cooperation between EU and Council of Europe on the protection of human rights in Europe as much as necessary while allowing as much flexibility as possible.

Manfred Grund

### **Ukraine After the 2007 Parliamentary Elections: New Prospects for Integration?**

The Orange Revolution of 2004 gave rise to great hopes of a democratic revival and a swift integration of Ukraine into Euro-Atlantic structures. What followed was starkly sobering: a long-term political crisis with three general elections and four changes of government within less than three years. The election of September 2007 also failed to bring an end to the crises of the previous years. This, however, should not detract from the transformation processes which have taken place in Ukraine in the meantime. The internal logic behind the transformation which has gripped Ukraine since the Orange Revolution is becoming increasingly Western-oriented. We should not expect, however, any immediate prospects for accession on the part of the EU. Nonetheless, the door to the EU will, in principle, also be open to Ukraine. One condition would be that Ukraine overcomes its long-term political crisis and finds its way to a stable reform policy.

*Übersetzungen aus dem Deutschen von Matthew Beavers.*