

integration

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

Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Haus Europa?

Wolfgang Wessels und Thomas Traguth

Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon aus Sicht des Deutschen Bundestages – offene Fragen und neue Herausforderungen

Sebastian Gröning-von Thüna

Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion

Martin Seidel

Der Schuman-Plan und die Zukunft der Europäischen Union

Wilfried Loth

Tagungen: Wirtschafts- und Währungsunion: Integrationsschub wider Willen?

Integrations- und Migrationspolitik · Europawahl 2009 · Europäische Union 2020

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



Nomos



**Institut für
Europäische Politik**

integration

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

33. Jg. / Oktober 2010

4/10

INHALT

AUFSÄTZE

Wolfgang Wessels und Thomas Traguth

**Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘
im Haus Europa?.....** 297

Sebastian Gröning-von Thüna

**Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon aus Sicht des Deutschen
Bundestages – offene Fragen und neue Herausforderungen** 312

Martin Seidel

Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion 334

Wilfried Loth

Der Schuman-Plan und die Zukunft der Europäischen Union..... 350

TAGUNGEN

Bela Böhme, Manuel Mohr und Julian Plottka

Zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion: Integrationsschub wider Willen? .. 358

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Carsten Albers

**Quo vadis Europa? Europäische Integrations- und Migrationspolitik in
Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft** 364

Frédéric Krumbein

Nationale Diskurse zur Europawahl 2009 372

Frédéric Krumbein

Die Zukunft war auch schon mal besser: Die EU im Jahr 2020 378

ABSTRACTS..... 384

integration

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

Herausgeber

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

Geschäftsführende Redaktion

Dr. Elfriede REGELSDERGER, Schriftleitung, V.i.S.d.P.
Prof. Dr. Mathias JOPP

Julian PLOTTKA, Redaktionsassistent
Frédéric KRUMBEIN, Redaktionsassistent für den AEI

Redaktionskollegium

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

Dr. Andreas Maurer, Berlin
Prof. Dr. Franz Mayer, Bielefeld
Prof. Dr. Jörg Monar, Sussex
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg
Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Berlin
Prof. Dr. Joachim Schild, Trier
Dr. Otto Schmuck, Berlin
Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien
Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn
Prof. Dr. Werner Weidenfeld, München
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln

Redaktion

Institut für Europäische Politik, Bundesallee 23,
10717 Berlin, E-Mail: elfriede.regelsberger@iep-berlin.de; Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

Druck und Verlag:

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

Anzeigen:

sales friendly, Bettina Roos, Siegburger Straße
123, 53229 Bonn, E-Mail: roos@sales-friendly.de;
Tel. (0228) 97898-0, Fax (0228) 97898-20

Bezugsbedingungen

Jahresabonnement 2010: (vierteljährlich, 4 Hefte
und Register) 45,- €

Studentenabonnement: (gegen Vorlage einer
Studentenbescheinigung) 29,- €

Einzelheft 15,- €

Die Preise verstehen sich incl. MwSt., zzgl. Ver-
sandkosten. Kündigung: Drei Monate vor Kalen-
derjahresende

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das IEP ist ein strategischer Partner der Europäi-
schen Kommission und wird von ihr finanziell
unterstützt. Für die Inhalte zeichnet allein das
IEP verantwortlich.

© Institut für Europäische Politik, 2010 ISSN 0720-5120

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Über den Abdruck zugesandter Manuskripte wird in
der Regel nach Abschluss des Gutachterverfahrens
entschieden. Voraussetzung ist, dass die Manuskripte
unveröffentlicht und nicht zugleich an anderer Stelle
eingereicht sind. Manuskripte, die bereits in einer
grauen Reihe oder im Internet veröffentlicht sind, kön-
nen nur in einer substanziiell überarbeiteten Fassung in
das Gutachterverfahren aufgenommen werden. Die
Manuskripte müssen sich zudem durch Originalität
und wissenschaftliche Sorgfalt bei der Darstellung und
Analyse von relevanten Problemen europäischer Inte-
gration auszeichnen. Sie sind in elektronischer Form
(als Word-Datei) an die Redaktion zu schicken.
Einzelheiten unter www.zeitschrift-integration.de.

Abstracts

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: Interna-
tional Political Science Abstracts, Linguistics and Lan-
guage Behavior Abstracts, Social Services Abstracts, Socio-
logical Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts.

Urheberrechte

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

Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ,Herr‘ oder ,Diener‘ im Haus Europa?

Wolfgang Wessels und Thomas Traguth*

Der Europäische Rat kann seit seiner Gründung im Jahre 1974 als Pionier und Schlüssel zur Evolution des politischen Systems der Europäischen Union gelten. Er besitzt *de facto* Entscheidungsmacht bei allen maßgeblichen Schritten und Meilensteinen der Entwicklung der Europäischen Union.¹ Die neuen Artikel des Vertrages von Lissabon eröffnen eine frische Perspektive auf das geschriebene Regelwerk und die gelebte Alltagspraxis des Europäischen Rates.

In seiner Rolle als Politikgestalter spiegelt der Europäische Rat in über 110 Sitzungen seit 1975² die zunehmende Bandbreite innen- wie außenpolitischer Themenfelder auf seiner Tagesordnung wider. Er legt Leitlinien zu den zahlreichen Politikfeldern fest, so zum Beispiel mit den Programmen von Tampere³ und Stockholm⁴ für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wie auch mit der Lissabon-Strategie⁵ und der Europa 2020-Strategie⁶ für den Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik und das auswärtige Handeln der Union. Als Systemgestalter und konstitutioneller Architekt der Union beschließt er langfristig orientierte transformative Schritte, Regierungskonferenzen zur Vertragsreform, schließt faktisch Vereinbarungen zu den EU-Eigenmitteln sowie den Haushaltsprioritäten im mehrjährigen Finanzrahmen und ist Initiator und Letztinstanz in Fragen der Erweiterung. So wurde zum Beispiel unter dänischer Präsidentschaft 2002 beschlossen, die Union, basierend auf der Entscheidung von 1993, bis 2004 auf 25 Mitglieder zu erweitern. Aber auch in internen und externen Konflikten sowie außergewöhnlichen oder umstrittenen Konfliktsituationen bleibt der Europäische Rat Letztentscheidungsinstanz und verfügt über Ad-hoc-Instrumente für das interne und externe Krisenmanagement.⁷

Die Einführung des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates zusammen mit der vertraglichen Aufgabenteilung des Amtes und einer eigenen Geschäftsordnung⁸ kann als

* Prof. Dr. rer. pol. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Lehrstuhl, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.
Thomas Traguth, MA (oxon) MAES (Brugge), Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

1 Vgl. Jan Werts: *The European Council*, London 2008; Philippe de Schoutheete: *The European Council*, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.): *The Institutions of the European Union*, Oxford 2006, S. 37-59; Philippe de Schoutheete/Helen Wallace: *The European Council*, Research and Policy Group Notre Europe: Research and European Issues Nr. 19, Paris 2002; Peter Ludlow: *The Leadership in an Enlarged European Union*. The European Council, the Presidency and the Commission, EuroComment: Briefing Note 8/2005; Peter Ludlow: *The Laeken Council*, EuroComment: Briefing Note 1/2002.

2 Eigene Zählung basierend auf den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates.

3 Rat der Europäischen Union: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Europäischer Rat (Tampere) 15. und 16. Oktober 1999, SN 200/99.

4 Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 115 vom 4. Mai 2010, S. 1-38.

5 Rat der Europäischen Union: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, SN 100/00.

6 Europäischer Rat: *Europäischer Rat. Tagung am 17. Juni 2010. Schlussfolgerungen*, Dok. EUCO 13/10.

7 Vgl. Adriaan Schout/Sophie Vanhoonacker: *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2006, S. 1051-1071, hier S. 1055.

8 Beschluss des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2009/882/EU), in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 315 vom 2. Dezember 2009, S. 51-55.

ein Hauptmoment der institutionellen Reform durch den Vertrag von Lissabon gesehen werden. Es ist mit geschärftem Blick zu beobachten, ob der Präsident die Entscheidungsverfahren und -muster sowie den Einfluss dieser Schlüsselinstitution nachhaltig prägen wird. Nicht zuletzt die Debatten des Konvents zur Zukunft Europas⁹ und die politische Kontroverse um die Wahl des ersten Amtsinhabers zeigen deutlich die Brisanz und Bedeutung dieser neuen Rolle für die Institution wie auch für die institutionelle Architektur des EU-Systems insgesamt.¹⁰

Grundlegendes Dilemma des Amtes im Spiegel zweier Perspektiven

Die inhärente Logik des hauptamtlichen Präsidenten positioniert ihn in einem idealtypischen Spannungsfeld zwischen gemeinschaftlichem Problemlösungsinstinkt einerseits und nationalem Souveränitätsreflex andererseits.¹¹ Die Bestimmungen des Vertrages von Lissabon schaffen hierbei für den hauptamtlichen Präsidenten neue Möglichkeiten und Ermächtigungen wie auch Einschränkungen und Kontrollmechanismen in der Wahrnehmung seiner Aufgabe als Vorsitz und seiner Rolle innerhalb des Politikzyklus. Im Folgenden sollen diese durch zwei übergeordnete Orientierungsperspektiven untersucht werden.

Binnenperspektive: Ermächtigungen und Einschränkungen innerhalb des Europäischen Rates als Prinzipal-Agenten-Verhältnis¹²

Innerhalb des Europäischen Rates können die Staats- und Regierungschefs als kollektiver Prinzipal verstanden werden, der bestimmte Aufgaben des Vorsitzes, die sie mit der vormaligen Konfiguration nicht ausreichend erfüllt sahen, an den neuen hauptamtlichen Präsidenten, ihren Agenten, delegierten. Diese Ermächtigungen sind gleichzeitig in vertraglich festgelegte Einschränkungen und effektive prozedurale Kontrollmechanismen seines präsidentialen Handlungsspielraumes eingebettet.

Die praktische Ausgestaltung des Amtes bewegt sich somit innerhalb eines weiten Rollenspektrums: So kann der Agent zu Beginn als ein ‚erster Diener‘ vieler Herren mit stark begrenztem Spielraum für autonome Entscheidungsmacht beschrieben werden. In einer weiteren Rolle kann der Präsident auch als ‚diskreter Vorsitzender‘, ‚effektiver Manager‘, ‚Konsensstifter‘ oder ‚ehrlicher Makler‘ innerhalb seiner Institution gesehen werden, der, über Einzelinteressen der Mitgliedstaaten hinaus, Paketlösungen des Europäischen Rates in einer erweiterten Union beeinflussen und beschleunigen kann. In einer dritten Lesart kann er aber auch als ‚erster Mann‘ oder ‚erste Frau‘¹³ über viele Diener gegenüber den Staats- und

9 Vgl. insbesondere die Beiträge von Wolfgang Wessels und anderen in der Sonderausgabe der *integration* zum Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Vgl. Heinrich Schneider (Hrsg.): *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, *integration* 4/2003.

10 Centre for European Policy Studies/EGMONT/European Policy Centre: *The Presidency of the Council: The Paradox of the New Presidency*, in: Centre for European Policy Studies/EGMONT/European Policy Centre: *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Brüssel 2007, S. 41-43; Schout/Vanhoonaeker: *Evaluating Presidencies*, 2006; Jonas Tallberg: *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2004, S. 999-1022; Jonas Tallberg: *The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*, in: *Journal of European Public Policy* 1/2003, S. 1-19; Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006.

11 Vgl. Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: *Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, in: *integration* 1/2008, S. 3-20.

12 Zu diesem Ansatz siehe u.a. Hussein Kassim/Anand Menon: *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*, in: *Journal of European Public Policy* 1/2003, S. 121-139; Mark A. Pollack: *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford 2003; Mark A. Pollack: *Delegation, agency, and agenda setting in the European Community*, in: *International Organization* 1/1997, S. 99-134.

13 Zur vereinfachten Lesbarkeit und in Anlehnung an den Vertragstext wird im Folgenden nur die männliche Form genutzt.

Regierungschefs, als ‚Herr‘ des Verfahrens oder gar als vollwertiger ‚Präsident‘ mit der vollen Verantwortung einer Führungsperson gegenüber den Staats- und Regierungschefs verstanden werden. Der erste Amtsinhaber hat an verschiedenen Stellen sein Verständnis des neuen Amtes wie folgt formuliert: „Die zwei extremen Rollenmodelle sollten verworfen werden: weder ist der hauptamtliche Präsident als Präsident [im französischen Sinne] noch als einfacher Vorsitzender beabsichtigt.“¹⁴

Systemperspektive: Gleichgewicht innerhalb der EU-Architektur

Eine zweite Systemperspektive betrifft das Gleichgewicht zwischen dem Europäischen Rat und den weiteren Institutionen der EU-Architektur. Diese unterscheidet hierbei zwischen der traditionellen intergouvernementalen und der supranationalen Ausrichtung des politischen Systems insgesamt. Einige Vertreter großer Staaten und der Präsident des Europäischen Konvents Valéry Giscard d'Estaing forderten eine Stärkung der intergouvernementalen Elemente der Europäischen Union, nicht zuletzt in Bereichen der „high politics“.¹⁵ Kleinere Mitgliedstaaten, in der Literatur auch als „Freunde der Gemeinschaftsmethode“¹⁶ bezeichnet, brachten seit Beginn der Verhandlungen ihre Befürchtungen zum Ausdruck, ein hauptamtlicher Präsident des Europäischen Rates könne als „Marionette“ eines Direktoriums übermäßig im Interesse großer Mitgliedstaaten handeln.¹⁷ Sie versuchten, durch die neuen Vertragsbestimmungen ihre Rolle und Interessen zu wahren, indem sie die Schwächung der Kommission als Gegengewicht zum Rat zu verhindern suchten: „Der [resultierende] Vertragstext war ein Kompromiss zwischen jenen Mitgliedstaaten, die einen starken Präsidenten nach französischem Vorbild forderten, und solchen, die eine hauptamtliche Präsidentschaft vollständig ablehnten und es vorzogen, die rotierende Präsidentschaft auf allen Ebenen zu bewahren auch weil sie eine verminderte Bedeutung der Kommission fürchteten.“¹⁸ Diese interinstitutionellen Spannungen eröffnen somit ein beträchtliches Konfliktpotenzial für die Ausführung der Rolle des Präsidenten. So bezeichnete er seine Rolle in einem kürzlich gegebenen Interview auch als „Nummer eins der wichtigsten Institution der EU“.¹⁹ Es ist folglich nicht überraschend, dass der Verdacht gegen einen zu starken oder unabhängigen Präsidenten bereits explizit in den Vertragsvorgaben zum Ausdruck kommt, nicht nur in den Modalitäten seiner Ernennung und Entlassung, sondern auch in seinem Verhältnis zu anderen Amtsinhabern.

Warum ein hauptamtlicher Präsident des Europäischen Rates?

Die rotierende Ratspräsidentschaft nimmt seit ihrer Einführung durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 die Rolle des Vorsitzes in den verschiedenen Rats-

14 European Council. The President: Speech by the President of the European Council, Mr. Herman Van Rompuy pronounced today at the „Klausurtagung“ of the CSU-Landesgruppe, Wildbad Kreuth, Germany, Dok. PCE 2/10, S. 5.

15 Vgl. für den Begriff Stanley Hoffmann: *The State of War: Essays on the Theory and Practice of International Politics*, New York 1965.

16 Lenka Rovná: *Constitutionalisation. The Case of the Convention as Network Analysis*, in: Lenka Rovná/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005*, Prag 2006, S. 19-49.

17 Vgl. Elmar Brok: *Der Konvent – eine Chance für die Europäische Verfassung*, in: *integration* 4/2003, S. 338-344.

18 European Council. *The President: Speech by the President of the European Council*, 2010.

19 Klaus Jansen: *Europarats-Präsident [sic!] Herman Van Rompuy*, Interview mit Herman Van Rompuy, Deutsche Welle, 10.07.2010, abrufbar unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5715718,00.html> (letzter Zugriff: 26.08.2010).

formationen wahr und soll dabei eine koordinierende Funktion ausüben. Mit der Gründung des Europäischen Rates 1974 übernahm die rotierende Ratspräsidentschaft auch den Vorsitz des Europäischen Rates und somit zunehmend eine Schlüsselrolle im institutionellen Gefüge der Europäischen Union. Die Vorgaben und Ermächtigungen für diese Rolle blieben jedoch spärlich und wurden seit der Einführung der rotierenden Präsidentschaft nicht mehr vertraglich angepasst und auch nachfolgend errichteten die Mitgliedstaaten nur sehr eingeschränkte Verfahrensrechte für ihren Vorsitz.

Die Aufgaben des Europäischen Rates haben sich somit schrittweise in der gelebten Praxis weit über die geschriebenen primärrechtlichen Artikel hinaus²⁰ entwickelt. Die so etablierten Aufgaben des Ratsvorsitzes beinhalten:

- Management und Organisation der Arbeitsweise des Europäischen Rates;
- Koordinierung der Außenpolitik auf Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie kollektive Repräsentation der Union im internationalen Kontext;
- Förderung von Initiativen in Schlüsselbereichen und Politikfeldern als prälegislative Instanz;
- Vermittlung in Verhandlungen als ehrlicher Makler;²¹
- Bindeglied zwischen Regierungen und EU-Institutionen;
- transformative Führungsrolle durch langfristig angelegte Systemscheidungen zu Erweiterung und Vertiefung;
- Wächter nationaler Interessen.²²

Im Lichte der Erfahrungen mit schwachen Präsidentschaften wurden strukturelle Defizite offensichtlich.²³ Diese waren sowohl der kurzen Amtszeit als auch dem System der ‚blinden Rotation‘ geschuldet. Bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wechselte der Vorsitz des Europäischen Rates halbjährlich auf Grundlage einer durch ihn selbst bestimmten gleichberechtigten Rotation.²⁴ Die Zeitspanne zwischen Festlegung der Präsidentschaft und dem eigentlichen präsidentalen Semester eines Staats- und Regierungschefs mag somit zu suboptimalen Bedingungen für die Präsidentschaft geführt haben. Auch innenpolitische Zwänge, so zum Beispiel der Wechsel des Premierministers während der tschechischen Präsidentschaft 2009, führten zu Defiziten im alten System.

Ebenso zeigten Erfahrungen mit früheren Präsidentschaften, dass getroffene Entscheidungen oft nicht ausreichend weitergeführt wurden und der anschließende Vorsitz ganz eigenen Zielen und Prioritäten folgte. So hat zum Beispiel die französische Initiative der Union für das Mittelmeer nach der Präsidentschaft stark an Dynamik verloren. Schließlich wurden Erfolge und Misserfolge früherer Präsidentschaften nicht selten durch persönliche Ambitionen und Profile, Stile und Ressourcen sowie den historischen Kontext und aktuelle Ereignisse geprägt, in manchen Fällen auch durch exzessive Personalisierung und unproduktiven Aktionismus.²⁵

20 Vgl. auch Hayes-Renshaw/Wallace: *The Council of Ministers*, 2006; Schout/Vanhoonacker: *Evaluating Presidencies*, 2006; Tallberg: *The Power of the Presidency*, 2004.

21 Schout/Vanhoonacker: *Evaluating Presidencies*, 2006, S. 1055.

22 Hayes-Renshaw/Wallace: *The Council of Ministers*, 2006, S. 140; John Peterson/Michael Shackleton: *The Institutions of the European Union*, 2. Auflage, Oxford 2006, S. 70.

23 Ebenda, S. 154-157.

24 Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon: Art. 16 Abs. 9 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und Art. 236 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), beide in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 83 vom 30. März 2010.

25 Centre for European Policy Studies/EGMONT/European Policy Centre: *The Presidency of the Council*, 2007, S. 42.

In der Debatte um einen hauptamtlichen Präsidenten wurde die Diskontinuität als Haupthindernis zur effektiven Umsetzung der Entscheidungen dieses Schlüsselgremiums identifiziert. Erste umfangreichere Bemühungen zur Steigerung der Kontinuität und der Unterstützung weniger erfahrener Präsidenschaften mündeten in der Verknüpfung von drei Vorsitzländern, der Trio-Präsidentschaft, die mit Deutschland, Portugal und Slowenien 2007 erstmals eingeführt wurde.

Ein weiteres Argument für einen hauptamtlichen Präsidenten stellte der hohe Zeitaufwand dar, den das Amt des Präsidenten fordert. Die Erwartung an den Präsidenten beinhaltet im Sinne eines „multiplen Bilateralismus“²⁶ die traditionelle ‚tourné des capitales‘ zur Vorbereitung einer Tagung des Europäischen Rates.²⁷ Eine effektive Ausübung des Amtes in diesem Sinne war durch die parallelen nationalen Strukturen des Vorsitzenden eingeschränkt und offenbarte als Konsequenz nicht selten Defizite im Koordinierungsprozess der Staats- und Regierungschefs im Vorfeld von Europäischen Gipfeln.

Diese steigende Nachfrage nach einer Verstetigung und Professionalisierung einer Führungsrolle in der erweiterten Union,²⁸ über den halbjährlich rotierenden formalen Vorsitz hinaus, kann in folgender Kosten-Nutzen-Analyse zusammengefasst werden (siehe Tabelle).²⁹

Die erwarteten organisatorischen Vorteile und die verbesserte Erfüllung des Aufgabenprofils kulminierten so in der Forderung nach einem hauptamtlichen Präsidenten – auch wenn dies noch keine ‚magische Formel‘ für Erfolg darstellen kann.

Tabelle: Kosten-Nutzen-Analyse einer Verstetigung und Professionalisierung der Führungsrolle in der erweiterten Union

Potenzieller Nutzen und Vorteile
<ul style="list-style-type: none"> • Kontinuität der Planung und Implementierung • Wahl einer geeigneten Persönlichkeit • Bildung eines politischen Vertrauenskapitals des Amtsinhabers • ‚Gesicht‘ und ‚Stimme‘ in der Außenvertretung der Union • Professionalisierung in Verfahrens- und Sachfragen der Union • Kein Hissen einer ‚nationalen Flagge‘ • Umfassendes Zeitbudget • Vertrauen in die Rolle eines ehrlichen Maklers • Erhöhte Effizienz und Effektivität

26 Vgl. Simon Bulmer/Wolfgang Wessels: The European Council, Decision-Making in European Politics, Houndmills 1987, S. 54-55.

27 Vgl. Generalsekretariat des Rates: Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union, Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe, SN 2139/99; Herman Van Rompuy: Speech at EMI (European Movement International), 25.05.2010, S. 3.

28 Wolfgang Wessels: The European Council: A Bigger Club, a Similar Role?, in: Edward Best/Thomas Christiansen/Pierpaolo Settembri (Hrsg.): The Institutions of the enlarged European Union. Continuity and Change, Cheltenham 2008, S. 16-33; Wolfgang Wessels: A New Top? The Lisbon Provisions for the Permanent President of the European Council, SCEUS Salzburg Centre of European Union Studies/Jean Monnet Centre of Excellence: Salzburg Papers on European Integration 2/2010.

29 Vgl. Herman Van Rompuy: Speech at EMI, 2010; Centre for European Policy Studies/EGMONT/European Policy Centre: The Presidency of the Council, 2007, S. 46-48.

Potenzielle Kosten und Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Aufhebung der Einheit innerhalb der Präsidentschaft – fragmentierte Weisungskette und komplexe (auch informelle) Koordinierungsverfahren • Gefahr der Wahl einer unqualifizierten Persönlichkeit aufgrund der Politisierung des Auswahlverfahrens • Rivalität zwischen dem Präsidenten, der rotierenden Präsidentschaft und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Aufweichung der Verantwortlichkeiten • Weiterhin eingeschränkte Amtszeit (maximal fünf Jahre) • EU-fokussierte Verengung des Blickfeldes: Verlust des Gefühls für nationale Sorgen und Sensibilitäten • Demotivation ehrgeiziger Regierungschefs als Mitglieder des Europäischen Rates • Keine Mobilisierung nationaler Ressourcen

Quelle: Eigene Darstellung.

Der hauptamtliche Präsident in der Binnenperspektive: Ermächtigungen und Einschränkungen

Wahl und Amtsdauer

Die Wahl und die Amtsdauer des Präsidenten zeigen einige Besonderheiten. „Der Europäische Rat wählt seinen Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit“.³⁰ Im Gegensatz zum Präsidenten der Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ist der hauptamtliche Präsident trotz des Anspruches an gesteigerte Kontinuität nur für zweieinhalb Jahre gewählt und sein Mandat ist insgesamt auf zwei Amtszeiten oder insgesamt fünf Jahre beschränkt. Als effektiver Kontrollmechanismus kann die Möglichkeit der Entlassung des Präsidenten des Europäischen Rates gewertet werden. „Im Falle einer Verhinderung oder einer schweren Verfehlung kann der Europäische Rat ihn auf dem Wege des gleichen Verfahrens [der qualifizierten Mehrheit] von seinem Amt entbinden.“³¹ Diese Regelungen werden den Präsidenten durch eine Form des ‚vorausseilenden Gehorsams‘ gegenüber einer ‚Sperrminorität‘ bei einer Wiederwahl in kontroversen Fragen und Sachentscheidungen stärker einbinden und seine persönliche Rolle in den Hintergrund drängen, indem Konsensformulierungen mit einer potenziell blockierenden Minderheit weiter gesucht oder ganz von der Tagesordnung gestrichen werden. Somit ist eine weithin von kleineren Mitgliedstaaten befürchtete dauerhafte Allianz des hauptamtlichen Präsidenten mit den drei großen Mitgliedstaaten praktisch ausgeschlossen und gleichzeitig wurde eine Option des ‚impeachment light‘, als ultima ratio, geschaffen.

Initiator und Organisator

Art. 15 Abs. 6 EUV definiert ausführlich die Aufgaben und Funktionen des Vorsitzes und seine Rolle innerhalb des Politikzyklus: „Der Präsident des Europäischen Rates a) führt den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rates und gibt ihnen Impulse, b) sorgt in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates, c) wirkt darauf hin, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden, d) legt dem Europäischen Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht vor.“ Auch die organisatorische Verantwortung des Präsi-

³⁰ Art. 15 Abs. 5 S. 1 EUV.

³¹ Art. 15 Abs. 5 S. 2 EUV.

denten ist eine seiner zentralen Aufgaben, die durch die Geschäftsordnung noch einmal bestätigt wird: „Der Präsident sorgt für [...] den ordnungsgemäßen Ablauf der Arbeiten.“³²

Als erster konkreter Schritt wird der „Europäische Rat [...] von seinem Präsidenten“³³, „spätestens ein Jahr vor Beginn jedes Halbjahres“ und „in enger Zusammenarbeit“ mit der rotierenden Präsidentschaft³⁴ einberufen. „[I]n Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission [und] auf der Grundlage der Arbeiten des Rates ‚Allgemeine Angelegenheiten‘ [sorgt er] für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates“.³⁵ Er legt mit der rotierenden Präsidentschaft und dem Kommissionspräsidenten „dem Rat ‚Allgemeine Angelegenheiten‘ mindestens vier Wochen vor jeder ordentlichen Tagung [...] einen Entwurf einer erläuterten Tagesordnung vor.“³⁶ Fünf Tage vor der Tagung erstellt der Präsident die vorläufige Tagesordnung auf der Grundlage der letzten Aussprache des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“. Innerhalb des Politikzyklus kann der Präsident die Debatte um Tagesordnungspunkte somit bereits im Vorfeld anregen und anleiten. Er unterbreitet ebenso einen „Entwurf von Leitlinien für die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und gegebenenfalls die Entwürfe von Schlussfolgerungen und die Entwürfe von Beschlüssen des Europäischen Rates“.³⁷ Auch sind die Tagungen des Europäischen Rates eng mit den anderen Akteuren vorzubereiten. Die Geschäftsordnung betont erneut eine „enge [interinstitutionelle] Zusammenarbeit und Abstimmung“ „insbesondere durch regelmäßige Treffen“ „mit dem Vorsitz des Rates und dem Präsidenten der Kommission“.³⁸ Weiterhin ist die Einflussnahme weiterer Ratsformationen auf diese Zusammenarbeit eingeschränkt: „Außer aus zwingendem und unvorhergesehenem Anlass, z. B. im Zusammenhang mit dem internationalen Tagesgeschehen, darf keine andere Ratsformation und kein anderes Vorbereitungsgremium zwischen der Tagung des Rates ‚Allgemeine Angelegenheiten‘, auf der die vorläufige Tagesordnung des Europäischen Rates erstellt wird, und der Tagung des Europäischen Rates ein Thema erörtern, das dem Europäischen Rat unterbreitet wird“.³⁹ Durch diese „enge Zusammenarbeit“ sieht die Geschäftsordnung folglich eine Funktion des Präsidenten als ‚gate keeper‘ vor, die weder durch den Kommissionspräsidenten noch den Vorsitz der rotierenden Präsidentschaft umgangen werden kann.

Sitzungsleiter

Wie in anderen Gremien auch verlangt der Ablauf der Tagungen nach Führung im Sinne eines „Organisators“⁴⁰ oder eines „business manager“.⁴¹ Bereits in den Regeln für die Organisation der Beratungen des Europäischen Rates in der Erklärung von Sevilla ist für den Präsidenten vorgesehen, dass er für „einen ordnungsgemäßen Ablauf der Beratungen“ sorgt und Maßnahmen ergreift, die eine „optimale Nutzung der verfügbaren Zeit“ fördern, so zum Beispiel „die Festlegung der Reihenfolge, in der die Tagesordnungspunkte behandelt werden, die Begrenzung der Redezeit oder die Festlegung der Reihenfolge der Redebeiträge.“⁴² Sie

32 Art. 4 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Europäischen Rates (Geschäftsordnung). Vgl. Beschluss des Europäischen Rates zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, 2009.

33 Art. 15 Abs. 3 EUV.

34 Art. 1 Abs. 1 Geschäftsordnung.

35 Art. 15 Abs. 6 Lit. b EUV.

36 Art. 3 Abs. 1 Geschäftsordnung.

37 Ebenda.

38 Art. 2 Abs. 3 Geschäftsordnung.

39 Art. 3 Abs. 2 Geschäftsordnung.

40 Vgl. Schout/Vanhoonacker: *Evaluating Presidencies*, 2006, S. 1053-1056.

41 Vgl. Hayes-Renshaw/Wallace: *The Council of Ministers*, 2006, S. 141-144.

42 Rat der Europäischen Union: *Europäischer Rat (Sevilla) Tagung vom 21. und 22. Juni 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Dok. 13463/02.

ermöglichen dem Präsidenten auch, Sitzungen zu unterbrechen um auf einen Konsens hinzuwirken. Er kann ebenso die Änderung der Tagungsdauer durch den Europäischen Rat oder den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ veranlassen.⁴³ Auch könnte der Präsident „entscheiden, dass eine Tagung des Europäischen Rates an einem anderen Ort [als Brüssel] abgehalten wird“ wenn der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ oder der Ausschuss der Ständigen Vertreter dies einstimmig fordert.⁴⁴

Diese Verfahrenskompetenz als Vorsitzender stattet das Amt des Präsidenten folglich mit einem gewissen Grad an Autorität aus. Diese Regeln implizieren oder verlangen, dass der Präsident den Verlauf der Diskussionen maßgeblich leitet und erlauben ihm ein gewisses Maß an Flexibilität. Aus der Prinzipal-Agenten-Perspektive ist ihm somit eine gestärkte Rolle zugewiesen worden und die Mitglieder des Europäischen Rates haben sich bereit erklärt, dem organisatorischen Können ihres Präsidenten in den Beratungen zu folgen. Im Spannungsfeld unterschiedlicher Erwartungen, persönlichem Engagements und geforderter Diskretion muss er in der gelebten Praxis seinen eigenen Stil entwickeln. Wahrgenommene Erfolge in diesem Amt können das politische Kapital des Amtsinhabers stärken, Misserfolge oder übermäßiger Ehrgeiz und Führungsanspruch gegenüber seinen ‚peers‘ jedoch auch schwächen.

Konsens-Manager – ehrlicher Makler

Das grundlegende Entscheidungsprinzip des Europäischen Rates bleibt die Einstimmigkeit: „Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, entscheidet der Europäische Rat im Konsens“.⁴⁵ Trotz einer gewissen Manövrierfähigkeit bleibt der Präsident in all seinen Aussagen und Erklärungen zur Union somit stets strukturell an das Erfordernis der gemeinsamen Position aller Mitglieder gebunden. Dieses Prinzip zeigt am deutlichsten die Rolle des ‚Dieners‘, des ‚ausführenden Agenten‘ oder gar nur ‚Sprechers‘ der Staats- und Regierungschefs. Es ist ebenso Ausdruck und Garant der Interessenwahrung einzelner, besonders kleinerer, Staaten im Gleichgewicht mit größeren Mitgliedstaaten innerhalb des Europäischen Rates.

In Ausübung dieser Funktion als Konsensmakler soll der Präsident deliberative und argumentative Verhandlungen fördern und dabei verschiedene Mittel und Taktiken einsetzen. Ein interessantes Instrument ist besonders das „Beichtstuhlverfahren“:⁴⁶ Außerhalb des offenen Plenums lotet der Präsident mit den betroffenen Mitgliedern Präferenzen, Minimalforderungen und ‚rote Linien‘ dieser Protagonisten aus und kann unmittelbaren Druck ausüben, vorgefertigte Positionen neu auszutarieren.

Wenn davon ausgegangen wird, dass das deutsch-französische Tandem eine zentrale Rolle im Europäischen Rat spielt, ergibt sich für den Präsidenten insbesondere die Schwierigkeit, Kompromisse zwischen den merklich unterschiedlichen Positionen beider Staaten herbeizuführen und dabei die potenzielle Dynamik einer „wohlwollenden Hegemonie“⁴⁷ zu nutzen, ohne den anderen Mitgliedern den Eindruck eines Diktats zu vermitteln oder selbst als Marionette des Duos wahrgenommen zu werden. In der Rolle des geschickten Mediators mag sich der Präsident auch neu gestalteter Formulierungen bedienen, die aufgrund gewisser

43 Art. 4 Abs. 1 Geschäftsordnung.

44 Art. 1 Abs. 2 Geschäftsordnung.

45 Art. 15 Abs. 4 EUV.

46 Hayes-Renshaw/Wallace: *The Council of Ministers*, 2006, S. 150.

47 William Paterson: *Does Germany still have a European vocation?*, in: *German Politics* 1/2010, S. 41-52.

Zweideutigkeiten und Unschärfen, Auslassungen und Vertagungen schließlich einen Konsens ermöglichen.

In bestimmten Fällen, zum Beispiel bei der Wahl von Personen für Spitzenämter in EU-Institutionen, sieht Artikel 6 der Geschäftsordnung ein besonderes Verfahrensrecht vor: „In den Fällen, in denen der Europäische Rat im Einklang mit den Verträgen einen Beschluss im Rahmen einer Abstimmung annimmt, erfolgt die Abstimmung auf Veranlassung seines Präsidenten.“⁴⁸ Durch dieses Verfahren ist es dem Präsidenten möglich, durch die explizite Abstimmung hartnäckige Vertreter von Minderheitspositionen zu Kompromissen zu bewegen – ähnlich den etablierten und häufig wiederkehrenden Verhaltensmustern im Ministerrat.⁴⁹ Auch bei Nichtausübung dieses Rechts entfaltet es doch eine gewisse disziplinierende Wirkung, die die Rolle des Präsidenten als ehrlichen Makler stärken kann. Ein weiteres Verfahrensrecht ermöglicht dem Präsidenten gemeinsame Entscheidungen voranzutreiben: „Beschlüsse des Europäischen Rates über eine dringende Angelegenheit können durch schriftliche Abstimmung angenommen werden, wenn der Präsident des Europäischen Rates die Anwendung dieses Verfahrens vorschlägt [...] [und] sich alle Mitglieder [...] einverstanden erklären.“⁵⁰

Im Vergleich zu Ratspräsidentschaften der ressourcenstarken Mitgliedstaaten verfügt der hauptamtliche Präsident in Verhandlungen jedoch nur über eingeschränkte institutionelle Möglichkeiten und weitaus weniger Ressourcen, um Angebote zur Überwindung einer Patt-situation in einem Gesamtpaket zu unterbreiten. Das Motto ‚Präsidentschaft verpflichtet‘ ist ohne Anreizmechanismen für unwillige Mitglieder weitgehend entkräftet. Aufgrund dieses fehlenden Moments befürchten Skeptiker, dass der ‚ernationalisierte‘ Amtsinhaber die implizite Forderung nach Führungsstärke nur begrenzt ausführen können wird. So wird der Präsident des Europäischen Rates auch in möglichen Auseinandersetzungen zwischen Regierungschefs und dem Kommissionspräsidenten vermitteln müssen, entlang einer potenziell konfliktträchtigen Trennlinie zwischen mitgliedstaatlichen und Unionsinteressen. Im Laufe von fünf aufeinanderfolgenden rotierenden Präsidentschaften in seiner Amtszeit oder möglichen zehn bei einer Wiederwahl mag der Präsident dennoch ein enges Netzwerk persönlicher Kontakte aufbauen, das sich besonders in Krisenzeiten als äußerst nützlich erweisen kann. Erste Hinweise scheinen die Formierung einer solchen Führungsposition mit zunehmend zentraler Bedeutung noch nicht zu bestätigen.⁵¹ Die reale Nutzung (oder Nicht-Nutzung) der Möglichkeiten durch Herman Van Rompuy bleibt somit weiterhin ein genau zu beobachtender Faktor.

Außenvertreter der Union

Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union haben die Staats- und Regierungschefs im Laufe der Zeit der Präsidentschaft auch die Aufgabe der Vertretung der Union im internationalen System auf höchster Ebene zugewiesen.⁵² Der Vertrag von Lissabon hat nun die Rolle des Europäischen Rates im „auswärtigen Handeln der Union“ als

48 Art. 6 Abs. 2 Geschäftsordnung.

49 Hayes-Renshaw/Wallace: *The Council of Ministers*, 2006, S. 147-149.

50 Art. 7 Geschäftsordnung.

51 Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza: *Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit*, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 29, Berlin 2010.

52 Während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 führte die Kanzlerin den Vorsitz von vier bilateralen EU-Gipfeltreffen (mit den USA, Kanada, Japan und Russland) sowie zwei Tagungen des Europäischen Rates und der Feier zum 50-jährigen Bestehen der Römischen Verträge.

Institution insgesamt aufgewertet, indem er ihm die Festlegung der „strategischen Interessen und Ziele der Union“ für das gesamte Politikfeld zuschreibt.⁵³

Aber auch hier zogen die Staats- und Regierungschefs klare Trennlinien: So vertritt der hauptamtliche Präsident die Union nur in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“⁵⁴ und er darf sich gemeinsam mit der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik des ebenfalls neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienstes bedienen.⁵⁵ Nach dem Verständnis des neuen Amtsinhabers ist „der hauptamtliche Präsident die Person, die Staats- und Regierungschefs aus Drittländern im Namen der Europäischen Union empfängt und besucht.“⁵⁶ Während manche dieser Aufgaben protokollarischer Natur sind, hat sich Van Rompuy durch seinen Anspruch auf eine Spitzenposition doch in ein mögliches Spannungsfeld mit der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik gerückt, das gegenwärtig jedoch als nicht problematisch erachtet werden muss.

Darüber hinaus birgt der Bereich des auswärtigen Handelns der Union besonderes Potenzial für Konfrontationen mit den Interessen nationaler Entscheidungszentren, besonders denen größerer Mitgliedstaaten. Es ist zu erwarten, dass nationale Regierungschefs, als kollektiver Prinzipal, ihrem Präsidenten nur zögerlich eine tragende oder gar exklusive Rolle zuteil werden lassen, wenn sie den Auftritt auf dem internationalen Parkett für sich selbst beanspruchen oder als angemessen betrachten. Um diese generell vorsichtige Einstellung der Mitgliedstaaten zu dokumentieren, betonen die angehängten Erklärungen 13 (und 14) der Schlussakte der Regierungskonferenz von Lissabon, dass die Bestimmungen des Vertrages von Lissabon „weder die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Durchführung ihrer Außenpolitik noch ihre nationale Vertretung in Drittländern und internationalen Organisationen berühren“.⁵⁷ Obgleich sich beide Texte auf die Rolle der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und den neuen Auswärtigen Dienst beziehen, sind sie doch Ausdruck einer grundsätzlichen Haltung, die dem Geiste nach als eine dem Abkommen von Luxemburg (1966) analoge Logik interpretiert werden kann, das den Präsidenten des Europäischen Rates in das enge und berechnende Korsett sehr wichtiger nationaler Interessen eines oder mehrerer Partner schnürt.

Konsultationen in allen EU-Hauptstädten, die Vertretung der Union in bisher über 60 bilateralen Gipfeln⁵⁸ (teilweise gemeinsam mit dem Kommissionspräsidenten) und bilaterale Treffen mit Regierungschefs von Drittstaaten seit dem Amtsantritt des Präsidenten deuten auf eine pro-aktive Auslotung seiner Möglichkeiten hin. Beratung und Koordinierung des auswärtigen Handelns müssen somit zwischen dem hauptamtlichen Präsidenten und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik stattfinden, aber auch mit dem rotierenden Vorsitz und dem Kommissionspräsidenten (siehe unten) sowie gegebenenfalls auch mit dem Präsidenten der Euro-Gruppe.⁵⁹ Obwohl die neue institutionelle Ausgestal-

53 Art. 22 Abs. 1 und Art. 24 EUV.

54 Art. 15 Abs. 6 EUV.

55 Julia Lieb/Martin Kremer: Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, in: *integration* 3/2010, S. 195-208.

56 Siehe Van Rompuy: Speech at EMI, 2010.

57 13. Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 343. Siehe auch 14. Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 343.

58 Eigene Zählung (seit Amtsantritt).

59 Art. 2 des Protokolls Nr. 14 betreffend die Euro-Gruppe, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 283.

tung der Vereinfachung der auswärtigen Vertretung dienen sollte, ist „die Situation eher kompliziert und komplex geworden“.⁶⁰ Die spärlichen primärrechtlichen Vorgaben beinhalten keine abschließend klärenden Aufgabenzuweisungen zwischen den für die Außenvertretung zuständigen Ämtern der Europäischen Union und riskieren in Anbetracht der Forderung einer gemeinsamen und einheitlichen Stimme Europas in der Welt als ein weiteres „capability-expectation gap“⁶¹ wahrgenommen zu werden.

Krisenmanager

In Fällen akuter Krisen haben Politiker und Medien ihr Augenmerk ebenfalls verstärkt auf den Europäischen Rat und besonders seinen Präsidenten gerichtet. Der neue Amtsinhaber sieht sich mit der Erwartung konfrontiert, dass seine Institution ausreichend auf Schwierigkeiten der Union im internationalen Umfeld reagieren kann. Als Verfahrensinstrument zur Durchführung eines solchen Krisenmanagements, wenn dies erforderlich ist, „beruft der Präsident eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates ein“.⁶² Er verfügt damit über das Recht, kurzfristig ‚Notfallgipfel‘ abzuhalten oder in relevanten Fällen auch auf das schriftliche Verfahren zur Erlangung eines gemeinsamen Standpunktes zurückzugreifen (siehe oben).

Eine wichtige Priorität auf der Tagesordnung des Präsidenten war und ist die Finanz- und Euro-Krise. Präsident Van Rompuy organisierte über die normalen Tagungen hinaus auch informelle Treffen und Arbeitsgruppen des Europäischen Rates außerhalb des Ratsgebäudes. Dies deutet zunächst auf eine aktive Unterstützung und Akzeptanz des Präsidenten in dieser Rolle unter den Mitgliedstaaten hin. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe haben ihn ebenso mit dem Vorsitz der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ beauftragt, der die 27 zuständigen Minister der Mitgliedstaaten sowie der Kommissar für Wirtschaft und Währung, der Präsident der Europäischen Zentralbank und der Präsident der Euro-Gruppe angehören.

Der Präsident des Europäischen Rates im Gleichgewicht der institutionellen EU-Architektur

Im Sinne der Systemperspektive stellt sich die Frage nach dem Einfluss des neuen Präsidenten auf das institutionelle Gleichgewicht innerhalb des EU-Systems. Die Bestimmungen für den Europäischen Rat und seinen Präsidenten wurden in einem größeren politischen Paket geschnürt, das ein neues institutionelles Gleichgewicht ‚auf höherer Ebene‘ errichten sollte: durch intergouvernementale und „souveränitätsschonende“⁶³ Zugeständnisse an die Mitgliedstaaten wie auch föderaler und supranationaler Schutzmechanismen, zum Beispiel die Kontrolle verbindlicher Entscheidungen des Europäischen Rates durch den Gerichtshof. Der Präsident selbst kann dabei eine aktive Führungsrolle forcieren („push“) oder angetragen („pull“) bekommen, so im frühen Stadium der Beratungen über System- und Politikgestaltung im Sinne der prälegislativen und verfassungsgebenden Bestrebungen des Europäischen

60 Siehe Van Rompuy: Speech at EMI, 2010.

61 Siehe für den Begriff Christopher Hill: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role, in: Journal of Common Market Studies 3/1993, S. 305-328.

62 Art. 15 Abs. 3 EUV.

63 Vgl. Centre for European Policy Studies/EGMONT/European Policy Centre: The Presidency of the Council, 2007, S. 49; Hofmann/Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort, 2008; Brigid Laffan: Getting to a European Constitution: From Fischer to the IGC, in: Sonja Puntcher Riekmann/Wolfgang Wessels (Hrsg.): The Making of a European Constitution. Dynamics and Limits of the Convention Experience, Wiesbaden 2006, S. 68-89, hier S. 76.

Rates. Er kann dies zum Beispiel durch die Einsetzung und den Vorsitz von Arbeitsgruppen, einem beliebigen Mittel des Europäischen Rates, oder durch Grundsatzreden fördern. Im Sinne der Prinzipal-Agenten-Analyse kann der Präsident auch als ‚Agent‘ für die weitere institutionelle Architektur der Europäischen Union verstanden werden, nicht nur um den Europäischen Rat zu führen, sondern auch um andere EU-Institutionen, insbesondere die Europäische Kommission, die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik anzuleiten.

Beziehungen zur rotierenden Ratspräsidentschaft und zum Rat

Im Verhältnis zur rotierenden Ratspräsidentschaft kann eine mögliche Rivalität zweier Präsidenten eine demotivierende Wirkung entfalten, wenn hierdurch die nationale Bereitschaft, Ressourcen und persönliche Reputation für die Gemeinschaftsaufgaben einzubringen, verringert würde. Möglich ist indes auch der umgekehrte Fall. Die belgische Regierung hat mit Übernahme der Ratspräsidentschaft im Juli 2010 bereits angekündigt, ihre Aufgaben eng mit dem Präsidenten des Europäischen Rates abzustimmen. Sie begründet dies mit der Umsetzung des Vertrages von Lissabon, so zum Beispiel im Sinne des Art. 4 Abs. 1 der Geschäftsordnung: „Das Mitglied des Europäischen Rates, das den Mitgliedstaat vertritt, der den Vorsitz des Rates wahrnimmt, erstattet dem Europäischen Rat im Benehmen mit dessen Präsidenten Bericht über die Arbeiten des Rates.“ Es ist eine besondere Koinzidenz, dass die durch innenpolitische Konflikte geschwächte geschäftsführende Regierung Belgiens nun mit ihrem früheren und vergleichsweise starken Premier Van Rompuy in dieser Konstellation zusammenarbeitet. Gerade weil das neue Amt noch reichlich Spielraum zur Profilbildung lässt und neue Formen der praktischen Zusammenarbeit und informeller Prozesse verlangt, könnte dies verstärkt zur Einführung ‚kurzer Dienstwege‘ führen, die das Verhältnis zwischen rotierendem und hauptamtlichem Vorsitz auch in Zukunft nachhaltig prägen werden.

Skeptiker argumentieren, dass in dem ‚gemischten Präsidialkonzept‘⁶⁴ die tradierten Kommunikationslinien, insbesondere zwischen der Präsidentschaft des Europäischen Rates und dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ zur Sicherstellung und Weiterführung von Beschlüssen,⁶⁵ ausgehebelt werden könnten. So hat der erste Amtsinhaber eine gewisse „Abwesenheit organischer Verknüpfungen zwischen dem Europäischen Rat und den Fachräten [auch] als nennenswertes Hindernis“⁶⁶ bezeichnet. Formal bleiben die vertraglich vorgesehenen legislativen Möglichkeiten des Europäischen Rates zwar eingeschränkt und institutionell eingebunden. Er wird weiterhin „nicht gesetzgeberisch tätig.“⁶⁷ Besonders jedoch gegenüber dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, wie auch je nach Sachgebiet den weiteren Ratsformationen, so zum Beispiel dem Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN), bleibt zu beobachten, inwiefern die gestärkte Rolle des Europäischen Rates und seines Präsidenten eine mögliche ‚schleichende Intergouvernementalisierung‘ der Entscheidungsfindung und des politischen Systems nach sich ziehen könnte.

Insgesamt entsteht durch die veränderte Konfiguration die Gefahr neuer potenzieller Rivalitäten, die sich durch eine unklare Verteilung von Zuständigkeiten ausweiten können: im Verhältnis zum Regierungschef der rotierenden Präsidentschaft und dem Team der Trio-Präsi-

64 Vgl. auch Centre for European Policy Studies/EGMONT/European Policy Centre: *The Presidency of the Council*, 2007.

65 Art. 16 Abs. 6 EUV.

66 Siehe Van Rompuy: *Speech at EMI*, 2010.

67 Art. 15 Abs. 1 EUV.

denschaft, der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – insbesondere in ihrer Rolle als Vorsitzende des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ –, dem intern gefestigten Amt des Kommissionspräsidenten, dem Präsidenten eines mächtigeren Europäischen Parlamentes und potenziell auch dem nun rechtlich verankerten Präsidenten der Euro-Gruppe.

Kommission und Kommissionspräsident

Die rotierende Präsidenschaft war ursprünglich in ein institutionelles Gleichgewicht eingebettet, in dem die Kommission als Monopolistin des Initiativrechts eine starke Rolle innehatte⁶⁸ – im Sinne eines Tandems zwischen Kommission, die vorzuschlagen, und des Rates, der zu entscheiden hat.⁶⁹ Die Architekten der ursprünglichen Verträge vergaben die Rolle des Vorsitzes somit an einen nationalen Minister, um einer Machtkonzentration der supranationalen Institutionen vorzubeugen.

In den Debatten um den Vertrag von Lissabon wurden nun Bedenken geäußert, die Kommission könne an Einfluss verlieren und durch die Dominanz eines neuen hauptamtlichen Präsidenten ihre Schutzfunktion für kleinere Mitgliedstaaten gegen eine Maschinerie größerer Mitgliedstaaten einbüßen. Die Vorgaben des Vertrages sehen jedoch ausdrücklich eine Rolle des Kommissionspräsidenten innerhalb des Europäischen Rates vor, die die Autonomie des hauptamtlichen Präsidenten einbindet. So sind Vorbereitungen und Arbeiten der Institution nur „in *Zusammenarbeit* mit dem Präsidenten der Kommission [und] auf der Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“⁷⁰ durchzuführen. Ohne die Unterstützung und Einwilligung des Kommissionspräsidenten – sowie auch das Mandat durch den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ – bleibt der hauptamtliche Vorsitz nur eingeschränkt handlungsfähig.

Auch in der Außenvertretung behält der Kommissionspräsident sein Vorrecht, die Union in allen anderen Belangen als der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber Drittstaaten zu vertreten. Jedoch gelang es dem hauptamtlichen Präsidenten bereits bei verschiedenen Anlässen, wie zum Beispiel dem EU-Russland-Gipfel 2010, seine Position und Sichtbarkeit gegenüber dem Kommissionspräsidenten, auch medial, effektiv zu behaupten. Ein gewisser Eindruck des Ringens um Aufmerksamkeit zwischen den Ämtern bleibt indes also nicht aus und wird durch so verstandene Versuche der Aufwertung oder Personalisierung einer Führungsrolle auf beiden Seiten weiter genährt, so zum Beispiel durch die kürzliche ‚State of the Union‘-Rede des Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso vor dem Europäischen Parlament sowie durch Videonachrichten und online archivierte Reden des Präsidenten des Europäischen Rates.

In der Praxis des ersten Halbjahres der Präsidenschaft Van Rompuy deutet sich mit dem Kommissionspräsidenten jedoch eine Form der ‚cohabitation‘⁷¹ an, die sich zum Beispiel in Form des wöchentlichen Gedankenaustausches zwischen Barroso und Van Rompuy eingespielt hat. Zusammen mit den weiteren Präsidenten innerhalb der Unionsarchitektur kann diese Konstellation nach einer Anfangsphase der dynamischen Rivalität in eine gemeinsame informelle Wahrnehmung kollektiver Führungsaufgaben⁷² übergehen.

68 Vgl. Kenneth A. Sheplse: Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions, in: Herbert F. Weisberg (Hrsg.): Political Science: The Science of Politics, New York 1986, S. 51-82.

69 Vgl. Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels: The Commission and the Council, in: David Spence/Geoffrey Edwards (Hrsg.): The European Commission, London 2006, S. 209-234.

70 Hervorhebung durch die Autoren. Art. 15 Abs. 6 Lit. b EUV.

71 Vgl. Ben Crum: Accountability and Personalisation of the European Council Presidency, in: Journal of European Integration 6/2009, S. 685-701.

72 Siehe Jack Hayward: Leaderless Europe, Oxford 2008.

Europäisches Parlament

Zur Steigerung der Transparenz ist der Präsident des Europäischen Rates in Fortführung etablierter Zusammenarbeit zur Berichterstattung und Rechenschaftspflicht vor dem Europäischen Parlament vertraglich angehalten.⁷³ In der Vergangenheit war das Europäische Parlament mit der Form der Unterrichtung in den Plenarsitzungen nicht selten unzufrieden, da Präsidenschaften oft die Presseberichte wiederholten, die sie bereits unmittelbar im Anschluss an ihre Sitzungen veröffentlicht hatten. Der neue hauptamtliche Präsident bemüht sich daher, die wenigen Regeln im Zusammenspiel mit dem Europäischen Parlament „korrekt zu interpretieren“.⁷⁴ Regelmäßige Treffen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlamentes und ‚briefings‘ mit Arbeitsgruppen im Anschluss an Tagungen des Europäischen Rates finden in der Praxis bereits statt.

Insbesondere Mitglieder des Europäischen Parlamentes äußerten in den Debatten um den neuen Vertrag die Besorgnis, der neue Präsident könne als ‚Diener‘ oder ‚Sprecher‘ für ein Direktorium großer Staaten zu Zwecken der Herrschaft ‚von oben‘ missbraucht werden.⁷⁵ Mit der rotierenden Präsidenschaft auf Ministerebene im Rat und der Präsidenschaft auf Spitzenebene seien mögliche Tendenzen und Risiken „autokratischen Verhaltens“⁷⁶ genauestens zu beobachten. Der Vorschlag von Giscard d’Estaing im Europäischen Konvent, den hauptamtlichen Präsidenten zukünftig durch die Wahl europäischer und nationaler Parlamentarier unabhängig und gleichsam bürgernah einzusetzen, wurde jedoch von den Prinzipalen nicht weiterverfolgt.

Schlussfolgerungen: ‚Herr‘ oder ‚erster Diener‘?

In der Schaffung des neuen Amtes des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates sind die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten als Prinzipale den möglichen Gefahren unbeabsichtigter Konsequenzen oder eines ‚drift‘ ihres Agenten vorausschauend begegnet. Aus einer Binnenperspektive haben sie ihn innerhalb ihrer Institution mit eingeschränkten Verfahrensrechten ausgestattet und in ein komplexes mehrschichtiges Kontrollgeflecht eingebettet, das eine Verselbständigung ihres Präsidenten verhindern soll. Neben den ersten konkreten Bestimmungen zu Wahl, Entlassung und Amtszeit des Präsidenten bilden diese Regeln ein Sicherheitsnetz zur Machtbegrenzung des Amtes. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Ausschlichtung des Vorsitzes durch ehrgeizige Präsidenten forderte eine breite Koalition, insbesondere kleiner Mitgliedstaaten, die Einführung eines feinmaschigen Netzes konkreter vertraglich garantierter Mechanismen, um unerwartete und potenziell unkontrollierbare Schritte des neuen Präsidenten verhindern zu können. Die Vertragsarchitekten scheinen die Rolle eines effizienten Managers und Konsensstifters als Leitbild verfolgt zu haben, ohne dabei einen dominanten Führungsanspruch innerhalb ihres Klubs und der institutionellen Architektur vertraglich mit harten Befugnissen zu untermauern. Die Rolle des ‚ersten Dieners‘ vieler Herren beschreibt das Amt folglich treffender als das Bild eines neuen ‚Hausherrn‘ über viele Diener oder gar eines vollwertigen Präsidenten (der Europäischen Union).

Im Gegensatz zu manchen Befürchtungen bezüglich des Einflusses von hauptamtlichen Präsidenten auf das allgemeine institutionelle Gleichgewicht der Union aus einer System-

73 Art. 15 Abs. 6 Lit. d EUV.

74 European Council. The President: Speech by the President of the European Council, 2010.

75 Vgl. Klaus Hänsch: Der Konvent – unkonventionell, in: *integration* 3/2002, S. 226-229.

76 Centre for European Policy Studies/EGMONT/European Policy Centre: The Presidency of the Council, 2007, S. 52.

perspektive hat der Vertragstext von Lissabon keine hierarchische Vorherrschaft gegenüber dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ oder dem Kommissionspräsidenten eingeführt und somit einer „schleichenden Intergouvernementalisierung“ zumindest dem Buchstaben nach entgegengewirkt. Stärker formuliert platziert der geschriebene Text das Amt in eine prozedurale, inter- und intrainstitutionelle Zwangsjacke, die nur bedingt Spielraum für autonomes oder ehrgeiziges Handeln lässt.

So wird nicht zuletzt der persönliche Stil des Amtsinhabers in der gelebten Tagespolitik künftig von besonderem Interesse für die Beobachter des Präsidenten des Europäischen Rates bleiben. Das Profil des Amtes kann in der gelebten Praxis durch eine starke Persönlichkeit und eine Reihe von informellen Vereinbarungen schrittweise in Richtung einer charismatischen Führungsrolle ausgebaut werden. Der hauptamtliche Präsident könnte hierzu die in der Öffentlichkeit und besonders durch die Presse geweckten Erwartungen an einen „Mr Europe“ oder „Mrs Europe“⁷⁷ nach innen und außen kultivieren. Bereits in dem gemeinhin vermuteten Wettbewerb um das Amt zwischen dem früheren, international erfahrenen Britischen Premierminister Tony Blair und dem langjährigen charismatischen ‚Europäer‘ und Luxemburger Premierminister Jean-Claude Juncker sicherte sich der vergleichsweise unbekannte ‚Neuling‘ auf europäischem und internationalem Parkett, Van Rompuy, das Vertrauen der Staats- und Regierungschefs. Hierin mag die Annahme Bestätigung finden, dass eine weniger profilierte und politisch weniger ambitionierte Persönlichkeit das Risiko unbeabsichtigter Folgewirkungen für die Staats- und Regierungschefs minimiert. Es scheint somit in der Natur des Amtes zu liegen, dass eine klar positionierte und möglicherweise polarisierende Führungspersönlichkeit schwieriger die Zustimmung durch die Mitglieder des Europäischen Rates erfahren wird. Die spezifische Erfahrung des Verhandeln und Moderierens im nationalen Kontext des vormaligen belgischen Premiers und neuen Präsidenten ad personam zeichnet ihn somit als effektiven Konsensstifter aus, der dazu den Ruf persönlicher Bescheidenheit genießt.

Exogene Schocks und endogene Krisen können die Nachfrage nach Führungskraft in der Vertragspraxis ebenfalls weiter fördern und den Druck auf den Präsidenten erhöhen, über Absicht und Geist des geschriebenen Vertragstextes *sensu stricto* hinaus zu handeln. Es kann als eine heimliche Reserve oder Rückfallposition dieses Amtes verstanden werden, Vertragsvorgaben gegebenenfalls flexibler zu interpretieren oder sogar aufzuweichen. In der Vergangenheit haben die Vorsitzenden der Präsidentschaftsstaaten solche unerwarteten Gelegenheiten nicht selten zur Ausbildung ihres Profils genutzt – gegenüber ihren Wählern aber auch in der europäischen und internationalen Arena. Die erbrachten Leistungen in solchen ‚Notfällen‘ konnten die Reputation der jeweiligen Politiker im Kreise ihrer Kollegen aufwerten oder umgekehrt ihre Rolle auf die eines reinen Vorsitzenden reduzieren. Auch eine gestärkte Bereitschaft zur gemeinschaftlichen Problemlösung kann in diesen Fällen gegenüber dem nationalstaatlichen Souveränitätsreflex gestärkt werden und den Präsidenten drängen, eine ausgeprägte Führungsrolle zu übernehmen. Die Mitgliedstaaten als Prinzipale, wie auch die anderen EU-Institutionen, werden diese Entwicklungen jedoch unter Vorbehalt und unter dem Aspekt des Einstimmigkeitserfordernisses genauestens zu prüfen haben.

77 Alain Lamassoure: *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris 2004, S. 61.

Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon aus Sicht des Deutschen Bundestages – offene Fragen und neue Herausforderungen

*Sebastian Gröning-von Thüna**

Mit seinem Urteil vom 30. Juni 2009¹ bestätigte das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit des Vertrages von Lissabon mit dem Grundgesetz (GG). Zugleich erklärte es das Begleitgesetz² zu dem Vertrag für verfassungswidrig, da die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat hierin nicht in dem gebotenen Umfang gesichert seien.³

Mit den neuen Begleitgesetzen,⁴ die seit dem 25. September 2009 in Kraft sind, behoben Bundestag und Bundesrat diese Mängel und ermöglichten somit die Ratifikation des Vertrages durch Deutschland. Das Bundesverfassungsgericht hatte in Ziffer 4a seines Urteils⁵ eine entsprechende gesetzliche Ausgestaltung der Beteiligungsrechte zur Voraussetzung für die Ratifikation gemacht, die mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Rom noch am Tag des Inkrafttretens der neuen Begleitgesetze abgeschlossen wurde.

Die neuen Begleitgesetze erfüllen aber nicht nur die unmittelbaren Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, die Voraussetzung für die Ratifikation des Vertrages von Lissabon durch Deutschland waren. Bundestag und Bundesrat haben darüber hinaus mit der Änderung der Zusammenarbeitsgesetze, dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag (EUZBBG)⁶ und dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundesländern (EUZBLG),⁷ ihre Mitwirkungsrechte in der Europapolitik gestärkt und somit die Grundlage für eine stärkere Rolle im europapolitischen Alltagsgeschäft geschaffen.

* Sebastian Gröning-von Thüna, Büroleiter der Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Angelica Schwall-Düren, Düsseldorf. Der Autor war bis August 2010 europapolitischer Referent der SPD-Bundestagsfraktion. Der Artikel gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 BVerfG: Verbundene Rechtssachen 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 vom 30. Juni 2009.

2 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundestagsdrucksache 16/8489 vom 11. März 2008. Das Begleitgesetz von 2008 wurde von Bundestag und Bundesrat beschlossen, aufgrund der Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht aber vom Bundespräsidenten nicht unterzeichnet, weshalb nur der Gesetzentwurf existiert.

3 BVerfG: 2 BvE 2/08, 2009, Rn. 406.

4 Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I 2009, S. 3022-3025); Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I 2009, S. 3026-3030); Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I 2009, S. 3031-3035).

5 BVerfG: 2 BvE 2/08, 2009, Ziffer 4a.

6 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 12. März 1993 (BGBl. 1993 I, S. 311-312) zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I 2009, S. 3026-3030).

7 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundesländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 12. März 1993 (BGBl. 1993 I, S. 313-315) zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I 2009, S. 3031-3035).

Ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten ergibt die Umsetzung der neuen Begleitgesetze eine gemischte Bilanz. Während durchaus ein verstärktes europapolitisches Engagement erkennbar ist, bleibt die Frage offen, ob dies eine direkte Folge der neuen Rechte und Pflichten aus den Begleitgesetzen ist oder ob die Ursache nicht vielmehr in einem Bewusstseinswandel liegt, der infolge des Urteils und der Verabschiedung der neuen Begleitgesetze stattgefunden hat. Zugleich hat die Praxis sowohl gesetzestechnische als auch politische Schwachpunkte der Begleitgesetze offenbart, die schon jetzt Anlass für eine Diskussion über ihre Überarbeitung bieten.

Hierzu gehören nicht zuletzt die in der Eurokrise offenbar gewordenen Grenzen der Parlamentsbeteiligung bei kurzfristigen Beschlüssen des Europäischen Rates. Entgegen den Bemühungen des Bundestages um eine Stärkung der parlamentarischen Mitbestimmung mussten die Abgeordneten im Frühjahr 2010 gleich zweimal erleben, dass sie Entscheidungen des Europäischen Rates mit erheblicher finanzieller Bedeutung für den Bund in Form der Finanzhilfen für Griechenland⁸ und der Stabilisierung des Euros⁹ nur noch abnicken oder ablehnen, nicht aber mitgestalten konnten.¹⁰ Dabei stehen sich die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in Notfällen einerseits und die notwendige demokratische Legitimierung andererseits anscheinend diametral entgegen.

Neben Forderungen nach neuen ‚Eilverfahren‘ für die Parlamentsbeteiligung in derartigen Notfällen (siehe unten) wirft die Erfahrung mit der Eurokrise die Frage nach der Rolle von Bundestag und Bundesrat in einer sich durch den Vertrag von Lissabon verändernden Machtstruktur in der Europäischen Union auf. Dabei tritt an die Stelle des klassischen Machtkampfes zwischen Kommission, Rat und Parlament eine zunehmende Präsidialisierung, die sich in der Stärkung des Europäischen Rates gegenüber den Fachministerräten äußert.¹¹ Diese stärkt innerstaatlich die Staats- und Regierungschefs gegenüber den Fachministern beziehungsweise auf europäischer Ebene den Kommissionspräsidenten gegenüber den Kommissionsmitgliedern.

Ziel dieses Aufsatzes ist, einen Überblick der wichtigsten Erfahrungen und Herausforderungen bei der Umsetzung und Anwendung der neuen Begleitgesetze aus der Perspektive des Bundestages zu geben und mögliche Antworten auf bestehende Schwachstellen aufzuweisen.

Integrationsverantwortung und Mitwirkungsrechte

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil über den Vertrag von Lissabon systematisch auf dem Maastricht-Urteil von 1992¹² aufgebaut und den Grundsatz der beschränkten Einzelermächtigung in den Mittelpunkt seiner Bewertung des Vertrages von Lissabon gestellt. Die Frage nach der Vereinbarkeit des Vertrages von Lissabon mit dem GG, entscheidet sich demnach nicht an den Mitwirkungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat in der Eu-

8 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFSiG) (BGBl. 2010 I, S. 537-538).

9 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BGBl. 2010 I, S. 627-628).

10 Der Ärger über dieses Verfahren wurde insbesondere in den Redebeiträgen der Opposition in der Plenardebatte anlässlich der Entscheidung über das Euro-Rettungspaket vom 21. Mai 2010 zum Ausdruck gebracht. Vgl. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 44. Sitzung, Berlin, Freitag, den 21. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/44, S. 4412 (C)-4445 (D).

11 Zur neuen Machtbalance in der Europäischen Union siehe auch Wolfgang Wessel/Thomas Traguth: Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Haus Europa, in diesem Band der *integration*, S. 297-311.

12 BVerfGE 89, 155.

ropapolitik der Bundesregierung im Sinne der Absätze 2 und 3 des Artikels 23 GG sondern an ihrer Beteiligung bei der Veränderung des Vertragsrechts im Rahmen von Artikel 23 Absatz 1 des GG.¹³ Gegenstand des Richterspruches sind also nicht die Mitwirkungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union, sondern die Frage, ob der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung durch die Ratifizierung des Vertrages und durch die Begleitgesetze eingehalten wird.

Dies war nicht der Fall. Der Vertrag von Lissabon enthält eine ganze Reihe von Möglichkeiten der ‚dynamischen Vertragsentwicklung‘ wie zum Beispiel die Brückenklausele des Artikels 81 Absatz 3 AEUV¹⁴ im Bereich des grenzüberschreitenden Familienrechts. Grundsätzlich schreibt Artikel 81 Absatz 3 Unterabsatz 1 AEUV vor, dass Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug vom Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschlossen werden. Die Brückenklausele in Artikel 81 Absatz 3 Unterabsatz 2 AEUV ermöglicht dem Rat, einen Beschluss zu erlassen, durch den bestimmte Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren überführt werden, womit es zu Mehrheitsentscheidungen bei gleichberechtigter Mitentscheidung durch das Europäische Parlament kommt. Solche Möglichkeiten der dynamischen Vertragsentwicklung erlauben eine Weiterentwicklung des vertragsrechtlichen Rahmens ohne Ratifikation in allen Mitgliedstaaten und in vereinfachten Verfahren. Angesichts der langwierigen Verhandlungen über vorausgegangene ordentliche Vertragsänderungen sowie der Probleme bei ihrer Ratifikation erscheint die mit den dynamischen Vertragsentwicklungsmöglichkeiten geschaffene Flexibilität durchaus sinnvoll. Für den damit möglichen Fall der Änderungen des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren stellt das Bundesverfassungsgericht in seinen Leitsätzen für die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften (Bundestag und Bundesrat) „eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung [fest], die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Integrationsverantwortung) und gegebenenfalls in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren eingefordert werden kann.“¹⁵ Da mit der Anwendung von solchen Vertragsentwicklungsklauseln der vertragsrechtliche Rahmen über die im Ratifikationsbeschluss enthaltene begrenzte Einzelermächtigung hinaus geändert werde, fordert das Bundesverfassungsgericht als Voraussetzung für die Zustimmung der Bundesregierung zu derartigen Beschlüssen auf Ebene der Europäischen Union eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung.

Das ursprüngliche Begleitgesetz¹⁶ sah für die Anwendung der dynamischen Vertragsentwicklung keinerlei gesonderte Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften vor. Allerdings verwies der Bundestag in seiner Entschliebung zu dem Zustimmungsgesetz darauf, dass das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung im Rat beziehungsweise im Europäischen Rat bei der Anwendung der entsprechenden Vertragsentwicklungsmöglichkeiten einer besonderen Rückanbindung an den Deutschen Bundestag bedürfe. Das Begleitgesetz enthielt deshalb eine Aufforderung an die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag über anstehende Entscheidungen über die Anwendung der entsprechenden Entwicklungsklauseln sowie über ihre Willensbildung zu informieren, und sich vor der abschließenden Entscheidung im Rat beziehungsweise im Europäischen Rat aktiv um Einvernehmen mit dem Deut-

13 BVerfG: 2 BvE 2/08, 2009, Rn. 410.

14 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 47-199.

15 BVerfG: 2 BvE 2/08, 2009, Leitsatz 2a.

16 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte, 2008.

schen Bundestag zu bemühen.¹⁷ Für das Verfahren wurde hierbei auf Ziffer VI der Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBV)¹⁸ verwiesen, in der die Mitwirkungsrechte des Bundestages bei Beschlüssen über die Aufnahme von Beitritts- und Vertragsverhandlungen geregelt sind.

Diese Vereinbarung betrachtete das Bundesverfassungsgericht jedoch als ungeeignet, um die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat zu gewährleisten. Sie sei „weder ihrer nicht eindeutigen Rechtsnatur [...] noch ihrem Inhalt nach [...] ausreichend“, um „die verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften am europäischen Integrationsprozess im nationalen Recht auf der Ebene des einfachen Gesetzes abzubilden und zu konkretisieren.“¹⁹ Diese kritische Bewertung der EUZBBV durch das Bundesverfassungsgericht bestätigte die im Parlament bereits vorgebrachte Kritik²⁰ an der teils schleppenden Umsetzung sowie einigen Unklarheiten der Zusammenarbeitsgesetze und -vereinbarungen und bot einen Anlass, diese ebenfalls gesetzlich neu zu fassen.

Das Bundesverfassungsgericht verwarf mit seinem Urteil²¹ im Übrigen auch eine Regelung für das Ablehnungsrecht von Bundestag und Bundesrat bei Anwendung der Brückenklauseln gemäß Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 3 EUV²² und gemäß Artikel 81 Absatz 3 Unterabsatz 3 AEUV in Artikel 1 § 4 des ursprünglichen Begleitgesetzes.²³

Die Neufassung der Begleitgesetze teilte sich insofern in ‚Pflicht‘ und ‚Kür‘ auf. Voraussetzung für die Ratifizierung war lediglich die gesetzliche Regelung des Zustimmungserfordernisses im Sinne von Artikel 23 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 79 Absätze 2 und 3 GG bei all jenen Entscheidungen auf europäischer Ebene, mit denen der bestehende Kompetenzrahmen der Europäischen Union ausgeweitet würde (dynamische Vertragsentwicklung). Ferner stellte das Bundesverfassungsgericht auch Änderungsbedarf zur Stärkung des Bundestages bei der Anwendung des Notbremsemechanismus²⁴ und des Ablehnungsrechtes gemäß Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 3 EUV fest. Dieser ‚Pflicht-Teil‘ ist Gegenstand des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG).²⁵ Die Bereiche für die das Primärrecht solche

17 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (21. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 16/8300 – Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, Bundestagsdrucksache 16/8917 vom 23. April 2008, S. 5.

18 Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 30. September 2006 (BGBl. 2006 I, S. 2177-2180).

19 BVerfG: 2 BvE 2/08, 2009, Rn. 410.

20 Die Kritik wurde in den Anträgen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Regierungskoalition sowie in den Plenardebatten zu diesen Anträgen am 5. März und 28. Mai 2009 in unterschiedlicher Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht. Vgl. Antrag der Abgeordneten Rainder Steenblock u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Zwei Jahre Europa-Vereinbarung – Bundesregierung muss ihre Verpflichtungen unverzüglich vollständig erfüllen, Bundestagsdrucksache 16/12109 vom 4. März 2009; Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP. Vereinbarung über Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union ist einzigartig in Europa – Auslegungsfragen müssen geklärt, noch bestehende Defizite beseitigt werden, Bundestagsdrucksache 16/13169 vom 27. Mai 2009; Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 208. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 5. März 2009, Plenarprotokoll 16/208, S. 22530 (A)-22536 (C); Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 224. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 28. Mai 2009, Plenarprotokoll 16/224, S. 24686 (B)-24698 (B).

21 BVerfG: 2 BvE 2/08, 2009, Rn. 415.

22 Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrages von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 13-45.

23 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte, 2008.

24 Artikel 48 Absatz 2, Artikel 82 Absatz 3 und Artikel 83 Absatz 3 AEUV.

25 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) vom 22. September (BGBl. I 2009, S. 3022-3024) zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2009 (BGBl. 2009 I, S. 3822-3823).

Vertragsentwicklungsmöglichkeiten bietet und die Form der nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts erforderlichen Parlamentsbeteiligung sind in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausführlich aufgeführt.²⁶ Die Formulierung und Verhandlung der zur Ratifizierung erforderlichen Neuregelung ergab sich insoweit unmittelbar aus dem Urteil.

Die gesetzliche Neuregelung der Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat bei der politischen Gestaltung der Europäischen Union und bei europäischen Rechtsetzungsakten im Sinne der Absätze 2, 3 und 4 des Artikels 23 GG war für die Ratifizierung nicht erforderlich. Angesichts der Kritik des Bundesverfassungsgerichts²⁷ und der Bundestagsfraktionen²⁸ an der EUZBBV war die Überführung des Inhaltes der EUZBBV in das EUZBBG jedoch naheliegend. Die gesetzliche Neuregelung bot zugleich eine Option, die bestehenden Mängel und Schwierigkeiten bei der Umsetzung zu beheben. Insbesondere Lücken bei der Information des Bundestages durch die Bundesregierung und Auslegungsdifferenzen bezüglich der Handhabung der Einvernehmensherstellung vor Aufnahme von Verhandlungen über Beitritte oder Vertragsänderungen sollte die neue gesetzliche Regelung überwinden helfen.²⁹ Zugleich versprach sich der Bundestag von der gesetzlichen Regelung ein höheres Maß an Verbindlichkeit,³⁰ da das Gesetz immer auch Grundlage einer Organklage sein könnte, die Vereinbarung hingegen nicht. Dieser ‚Kür-Teil‘ ist Gegenstand der beiden Zusammenarbeitsgesetze EUZBBG und EUZBLG.

In der politischen Praxis hat sich die Bedeutung der Begleitgesetze im Verhältnis zu ihrer Relevanz für die Ratifikation umgekehrt. Die Kür wurde zur Pflicht und die Pflicht zur Kür.³¹

26 BVerfG: 2 BvE 2/08, 2009, Rn 411-419.

27 Ebenda, Rn. 410.

28 Vgl. Antrag der Abgeordneten Rainer Steenblock u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Zwei Jahre Europa-Vereinbarung, 2009; Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP. Vereinbarung über Zusammenarbeit, 2009; Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 208. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 5. März 2009, Plenarprotokoll 16/208, S. 22530 (A)-22536 (C); Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 224. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 28. Mai 2009, Plenarprotokoll 16/224, S. 24686 (B)-24698 (B).

29 Gemäß Ziffer VI Absatz 2 EUZBBV sollte die Bundesregierung sich bei Verhandlungen über Beitritte oder Vertragsänderungen vor der abschließenden Entscheidung im Rat bemühen, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Die Bundesregierung vertrat die Auffassung, dass die formale Bitte um die Herstellung des Einvernehmens nur dann notwendig sei, wenn der Bundestag zuvor eine Stellungnahme zu der jeweiligen Unterrichtung der Bundesregierung über die Aufnahme der entsprechenden Verhandlungen abgegeben hatte und ein Dissens zwischen dieser Stellungnahme und der Verhandlungsposition der Bundesregierung bestand. Im Bundestag wurde hingegen mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass eine solche formale Bitte um die Herstellung des Einvernehmens auf jeden Fall erfolgen müsse, unabhängig davon, ob zuvor eine Stellungnahme abgegeben worden sei.

30 Siehe Redebeitrag des Vorsitzenden des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union Gunter Krichbaum, MdB, zu Tagesordnungspunkt 2 in der Plenardebatte vom 8. September 2009. Vgl. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 233. Sitzung. Berlin, Dienstag, den 8. September 2009, Plenarprotokoll 16/233, S. 26349 (D)-26351 (A).

31 Siehe hierzu den Abschnitt zu den „Auslegungsschwierigkeiten bei der Herstellung des Einvernehmens“ weiter unten.

Tabelle: Synopse der verfassungsrechtlich relevanten Begleitregelungen zum Vertrag von Lissabon

	Begleitgesetzentwurf 2008		Begleitgesetz 2009		
	Gesetz über die Ausübung der Rechte ^a	Bezug im EU-Recht	IntGV ^b	Beschlussform/nat. Recht ^c	Bezug im EU-Recht
Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren			§ 2	Art. 23 Abs. 1 GG	Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 und 3 EUV
Besondere Vertragsänderungsverfahren			§ 3 Abs. 1	Art. 23 Abs. 1 GG	Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2 AEUV; Art. 311 Abs. 3 AEUV
			§ 3 Abs. 2		Art. 25 Abs. 2 AEUV; Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV; Art. 262 AEUV
			§ 3 Abs. 3		Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 und 2 EUV
Brückenklausel	§ 4 Abs. 3	Art. 48 Abs. 7 EUV	§ 4 Abs. 1	Art. 23 Abs. 1 GG	Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 und 2 EUV
	§ 4 Abs. 6	Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV	§ 4 Abs. 2		Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV
Zustimmung im Europäischen Rat und im Rat bei besonderen Brückenklauseln			§ 5 Abs. 1	Beschluss	Art. 31 Abs. 3 EUV; Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV
			§ 6 Abs. 1		Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV; Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV; Art. 333 Abs. 1 und 2 AEUV
Kompetenzerweiterungsklausel	Entschließung ^d	Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV	§ 7 Abs. 1	Art. 23 Abs. 1 GG	Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV; Art. 86 Abs. 4 AEUV
			§ 7 Abs. 2		Art. 308 Abs. 3 AEUV
Flexibilitätsklausel			§ 8	Art. 23 Abs. 1 GG	Art. 352 AEUV
Notbremsemechanismus	Entschließung ^d	Art. 82 Abs. 3 AEUV; Art. 83 Abs. 3 AEUV	§ 9 Abs. 1	Beschluss	Art. 48 Abs. 2 S. 1 AEUV; Art. 82 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 AEUV; Art. 83 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 AEUV

	Begleitgesetzentwurf 2008		Begleitgesetz 2009		
	Gesetz über die Ausübung der Rechte ^a	Bezug im EU-Recht	IntGV ^b	Beschlussform/nat. Recht ^c	Bezug im EU-Recht
Ablehnungsrecht bei BrückenklauseIn			§ 10 Abs. 1	Beschluss	Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV
			§ 10 Abs. 3		Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV
Subsidiaritätsrüge	§ 2 Abs. 2	Art. 6 Subsidiaritätsprotokoll	§ 11 Abs. 1	§ 93c GO-BT	Art. 6 Subsidiaritätsprotokoll
Subsidiaritätsklage	§ 3 Abs. 2	Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll	§ 12 Abs. 1	Art. 23 Abs. 1a GG; § 93d GO-BT	Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll
	§ 3 Abs. 5	Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll	§ 12 Abs. 4		Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll
	§ 3 Abs. 6	Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll	§ 12 Abs. 5		Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll
Unterrichtung	§ 6		§ 13 Abs. 1	/	[Angelegenheiten des IntVG]
	§ 4 Abs. 1 und 2 (BrückenklauseIn)	Art. 48 Abs. 7 EUV	§ 13 Abs. 2		Art. 48 Abs. 7 EUV; Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV
			§ 13 Abs. 3		Art. 48 Abs. 1 AEUV; Art. 48 Abs. 7 EUV; Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV; Art. 82 Abs. 2 AEUV; Art. 83 Abs. 1 und 2 AEUV
			§ 13 Abs. 5		Art. 48 Abs. 2 S. 1 AEUV; Art. 82 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 AEUV; Art. 83 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 AEUV

a) Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, 2008.

b) Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG), 2009.

c) Bis zum horizontalen Trennstrich wird in der Spalte angegeben in welcher Form der Bundestag jeweils beschließen muss. Unterhalb der Trennlinie enthält die Spalte Bezüge zu weiteren Regelung des nationalen Rechts.

d) Bericht und Beschlussempfehlung des Europaausschusses, 2008, S. 5.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Anwendung des Integrationsverantwortungsgesetzes

Die Beteiligungsrechte im Rahmen der dynamischen Vertragsentwicklung

Eine Anwendung der diversen Vertragsentwicklungsklauseln, die Gegenstand des IntVG sind, ist bislang ausgeblieben. Schon in der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Europaausschuss) zu den Begleitgesetzen am 26. und 27. August 2009 wurde das Gesetz von dem Sachverständigen Christian Calliess als „Sonntagsgesetz“ bezeichnet, da es auf besondere Fälle des Vertrages von Lissabon ausgerichtet sei,³² also seltene, wenn nicht gar auf einmalige Anwendungsfälle zugeschnitten ist.

Eine Ausnahme hiervon könnte § 8 des IntVG darstellen, der das Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes in Anwendungsfällen des Artikels 352 AEUV festlegt. Artikel 352 AEUV entspricht dem Artikel 308 EGV,³³ der auch als Vertragsabrundungsklausel bezeichnet wird. Der Rat kann demnach auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig Vorschriften erlassen, die im Rahmen des gemeinsamen Marktes erforderlich erscheinen, um die Ziele der Gemeinschaft zu verwirklichen. Die Dehnbarkeit dieser Zweckbestimmung kann beispielsweise daran verdeutlicht werden, dass Artikel 308 EGV auch als Rechtsgrundlage für die Bereitstellung makrofinanzieller Hilfen für Drittländer herangezogen wurde.³⁴

Auch die Nutzung dieser Vertragsabrundungsklausel und die damit verbundene Anwendung des IntVG ist seit dem Inkrafttreten der neuen Begleitgesetze ausgeblieben. Zuletzt wurden Makrofinanzhilfen für Georgien, Serbien, Bosnien-Herzegowina und Armenien durch den Rat Justiz und Inneres auf seiner Tagung vom 30. November und 1. Dezember 2009 noch auf der Grundlage des EGV (also in der Fassung des Vertrages von Nizza) angenommen, auf den § 8 des IntVG keine Anwendung findet.³⁵

Für die Zukunft erscheint allerdings eine Anwendung insbesondere von § 4 Absatz 2 (gesetzliche Zustimmungserfordernis bei Beschlüssen zum Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im grenzüberschreitenden Familienrecht) sowie gegebenenfalls § 9 (Notbremsemechanismus) und § 10 (Ablehnungsrecht bei Brückenklauseln) des IntVG durchaus möglich, da sie Politikbereiche betreffen, die Teil des Stockholmer Programms zur Schaffung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind und insofern in absehbarer Zeit Gegenstand von Kommissionsinitiativen werden sollen.³⁶

32 Redebeitrag von Christian Calliess in der 90. Ausschusssitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Vgl. Deutscher Bundestag: Öffentliche Anhörung, Protokoll der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Gemeinsame Sitzung mit dem Ausschuss für Europäische Fragen des Bundesrates, 26./27.08.2009, S. 47-48.

33 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der Fassung des Vertrages von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 E vom 29. Dezember 2006, S. 37-331.

34 Der Sachverständige Andreas Maurer schätzte in einem Beitrag bei der Anhörung des Europaausschusses zu den Begleitgesetzen, dass der Artikel 352 AEUV und somit auch § 8 des IntVG jährlich etwa 20- bis 30-mal angewandt werden dürfte. Vgl. Deutscher Bundestag: Protokoll der 90. Sitzung des Europaausschusses, 2009, S. 54.

35 Vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse, 2979. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Dok. 16883/1/09 REV 1 (Presse 355).

36 Rat der Europäischen Union: Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Dok. 17024/09.

Subsidiaritätsrüge

Eine Sonderstellung haben die §§ 11, 12 und 13 des IntVG, die die Anwendung der Subsidiaritätsrüge, der Subsidiaritätsklage und die notwendige Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat zur Wahrnehmung der Rechte und Pflichten aus dem IntVG regeln.³⁷

Die Konkretisierung und Substantiierung der Subsidiaritätskontrolle im Vertrag von Lissabon wird immer wieder als wesentlicher Fortschritt im Vertragsrecht bezeichnet. Die hervorgehobene Rolle der nationalen Parlamente bei dieser Kontrolle ist zugleich als Beleg für die Stärkung der nationalen Parlamente durch den Vertrag von Lissabon betrachtet worden.³⁸ Die praktische Anwendung sowohl der Subsidiaritätsrüge als auch der Subsidiaritätsklage steht aber weiterhin unter dem Vorbehalt sehr unterschiedlicher Auslegungen und Erwartungen sowie praktischer Hemmnisse.

Schon die formalen Voraussetzungen für die Erteilung einer Rüge auf der Grundlage von Artikel 6 in Verbindung mit Artikel 7 des Subsidiaritätsprotokolls des Vertrages von Lissabon³⁹ stellen ein enormes Hindernis für die Anwendung dieses Instruments dar: Das nötige Quorum von einem Drittel beziehungsweise einem Viertel aller nationalen Parlamente⁴⁰ muss innerhalb einer achtwöchigen Frist erreicht werden, was eine schnelle und koordinierte Befassung der nationalen Parlamente voraussetzt. Das Zustandekommen des Quorums führt aber noch nicht zur Ablehnung sondern lediglich zur Überprüfung des Gesetzgebungsvorschlages. Nach der Prüfung kann der Initiator des Entwurfs an seinem Vorschlag festhalten, ihn ändern oder ihn zurückziehen.⁴¹ Dies gilt auch dann, wenn die Anzahl der begründeten Stellungnahmen, in denen eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips festgestellt wird, die einfache Mehrheit der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erreicht.⁴² Angesichts der vertragsrechtlichen Verpflichtung zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips⁴³ käme eine Abänderung des Gesetzgebungsvorschlages infolge der Rüge einem schwerwiegenden Schuldeingeständnis gleich, was zugleich einen erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust nach sich zöge. Ein solcher Vorgang erscheint deshalb politisch eher unwahrscheinlich.

Die Subsidiaritätsrüge ist somit im besten Falle ein Verzögerungsinstrument, mit einem sehr begrenzten gestalterischen Potenzial. In der Praxis dürfte sich die Rüge angesichts dieser vielen Hindernisse als nur mühsam anwendbares und daher unbefriedigendes Instrument erweisen. Selbst wenn man unterstellt, dass die Rüge eines Parlaments aus einem großen Mitgliedstaat auch unabhängig von rechtlichen Konsequenzen diskursive Wirkung entfalten kann, so bleibt gerade dann die Frage, weshalb ein formal so komplexes Verfahren genutzt werden soll, anstelle eines einfachen Antrags, einer Stellungnahme auf der Grundlage von Artikel 23 Absatz 3 GG oder einer öffentlichen Debatte im Bundestagsplenum oder in den Medien.

Dennoch haben sich die nationalen Parlamentarier und Parlamentarierinnen der 27 EU-Mitgliedstaaten seit 2006 im Rahmen der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und

37 Die §§ 11 und 12 IntVG geben weitgehend wortgleich die §§ 2 und 3 des ersten Artikels des ursprünglichen Begleitgesetzes wieder, die darin enthaltenen Unterrichtungspflichten wurden aber abgetrennt und in den neuen § 13 IntVG überführt, der zusätzlich all jene Unterrichtungspflichten enthält, die sich aus den sonstigen Regelungen des IntVG ergeben.

38 Vgl. Bericht und Beschlussempfehlung des Europaausschusses, 2008, Punkt 2.

39 Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 206-209.

40 Ein Viertel bei Gesetzgebungsakten im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der Polizeilichen Zusammenarbeit. Vgl. Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 Subsidiaritätsprotokoll.

41 Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 Subsidiaritätsprotokoll.

42 Artikel 7 Absatz 3 Subsidiaritätsprotokoll.

43 Artikel 5 EUV sowie beziehungsweise i.V.m. Artikel 1, 2 und 5 des Subsidiaritätsprotokolls.

Europa-Angelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC)⁴⁴ auf die Subsidiaritätsrüge mit sogenannten Testläufen vorbereitet. Dabei wurden periodisch auf der Grundlage der Arbeits- und Legislativprogramme EU-Vorhaben identifiziert, auf deren Prüfung hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sich alle Parlamente einigten. Die COSAC hat die Erfahrungen der verschiedenen Mitgliedstaaten mehrmals ausgewertet und somit die Grundlage für einen gegenseitigen Lernprozess der nationalen Parlamente sowie einen Dialog über die bessere Zusammenarbeit bei der Subsidiaritätskontrolle geschaffen.⁴⁵ Dieser Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit fanden allerdings auf einer Expertenebene statt und wirkten sich nur indirekt auf das politische Alltagsgeschäft aus. Verbesserungsvorschläge, wie etwa die verstärkte Verabredung von Subsidiaritätskontrollen auf der Grundlage des Arbeits- und Legislativprogramms der Kommission oder die frühzeitige Anzeige von Subsidiaritätsbedenken noch vor der formalen Annahme eines entsprechenden Beschlusses,⁴⁶ sind gut und richtig, wurden im Bundestag aber bislang nicht systematisch umgesetzt.

Dafür gibt es Gründe: So obliegt im Bundestag etwa die Subsidiaritätsprüfung den Fachausschüssen.⁴⁷ Der Europaausschuss ist zwar für die Vertretung des Bundestages in der COSAC zuständig, eine Koordinierungsfunktion für die Subsidiaritätskontrolle innerhalb des Bundestages hat er aber nicht. Von einer solchen Koordinierung kann nur auf Verwaltungsebene gesprochen werden, wo die Unterabteilung Ausschüsse (PA) der Bundestagsverwaltung für die Betreuung aller Ausschüsse und für die Koordinierung der Ausschussarbeiten zuständig ist. Aus der Verwaltung kann die Initiative zur Formulierung einer Subsidiaritätsrüge allerdings nicht erfolgen. Diese Entscheidung ist eine politische und muss dementsprechend von den Abgeordneten gefasst werden.

Der Vorschlag, sich zwischen den nationalen Parlamenten vorab auf eine vertiefte Prüfung bestimmter, von der Kommission in ihrem Arbeits- und Legislativprogramm angekündigter Maßnahmen zu einigen, würde eine solche politische Koordinierung voraussetzen, sowohl nach außen, gegenüber der COSAC, als auch nach innen, zwischen den Ausschüssen. Voraussetzung wäre, dass die Fachausschüsse zunächst Vorschläge für eine vertiefte Prüfung machten und anschließend die (wahrscheinlich im Rahmen der COSAC) vereinbarten Prüfungen durchführten. Dies würde bedeuten, dass die Fachausschüsse sich in ihrer Arbeitsplanung und bei der Gestaltung der Tagesordnung vorab festlegen müssten und sich in-

44 *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC).*

45 Siehe 7. Halbjahresbericht der COSAC sowie den Bericht einer Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Vgl. COSAC Sekretariat: *Seventh bi-annual report: Developments in European Union. Procedures and Practices. Relevant to Parliamentary Scrutiny.* Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XXXVII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union. 13-15 May 2007, Brüssel 2007, S. 6-14; *Report on the results of the Working Group of the National Parliaments' Representatives to the EU on the Implementation of the Protocol 2 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality as attached to the Treaty of Lisbon*, in: COSAC Sekretariat: *Tenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny.* Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XL Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union. 3-4 November 2008, Brüssel 2008, S. 15-23.

46 Beide Vorschläge wurden von der Arbeitsgruppe der Experten aus den nationalen Parlamenten zur Umsetzung des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Detail ausgearbeitet und im 10. Halbjahresbericht der COSAC vom November 2008 präsentiert. Vgl. *Report on the results of the Working Group of the National Parliaments' Representatives to the EU*, 2008, S. 17-20.

47 § 93 a Absatz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I 1980, S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 16. Juli 2010 (BGBl. I 2010, S. 1041).

sofern Vorgaben machen ließen. Unabhängig von der Frage, ob dies praktisch und politisch machbar wäre, stünde ein solches Vorgehen im Widerspruch zur gängigen Praxis, bei der sich die Tagesordnungen der meisten Bundestagsausschüsse an den Initiativen der Fraktionen und der Bundesregierung sowie an der politischen Aktualität orientieren. Eine solche Festlegung der Tagesordnung aufgrund von mittelfristigen interparlamentarischen Absprachen wäre auch mit Blick auf die Geschäftsordnung des Bundestages fragwürdig.⁴⁸

Der Vorschlag der COSAC-Expertengruppe, die Zusammenarbeit der Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle durch eine frühzeitige Anzeige von Subsidiaritätsbedenken, etwa über das interparlamentarische EU-Informationsaustauschsystem IPEX,⁴⁹ zu verbessern, scheitert an der politischen Realität, in der eine Ankündigung stets auch eine Festlegung ist.⁵⁰ Die Annahme, ein Parlament könne öffentlich ohne weiterreichende politische Konsequenzen ankündigen, bei einem bestimmten Rechtsetzungsvorhaben der Kommission bestünden eventuell Subsidiaritätsbedenken, erscheint bestenfalls naiv. Unabhängig davon, dass auch hier das Problem der internen Koordinierung besteht (wer entscheidet, dass mögliche Bedenken bestehen, und wer meldet dies an IPEX?), widerspricht es der Arbeitsweise des Parlaments, sich öffentlich zu positionieren, ohne diese Positionierung zuvor sachlich und politisch umfänglich geprüft zu haben. Es entspricht auch nicht der parlamentarischen Praxis, Anträge vor ihrer formalen Einbringung durch die Fraktionen zu veröffentlichen. Üblich ist vielmehr die informelle Vorklärung zwischen Koalitionspartnern oder den Unterstützern eines Antrages vor der formellen Einbringung. Eine solche informelle Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten beziehungsweise zwischen den Abgeordneten ist bislang die Ausnahme, was nicht zuletzt dem dazu notwendigen Aufwand geschuldet sein dürfte.⁵¹

Eine informelle Vorabklärung ist auch insofern notwendig, da die Bewertung, ob ein Vorschlag das Prinzip der Subsidiarität berücksichtigt oder nicht, eine politische ist und insofern eine Beurteilung auf der Grundlage vorab vereinbarter Prüfschemata kaum realisierbar sein dürfte. Das Ergebnis dürfte vielmehr je nach mitgliedstaatlicher Perspektive und je nach parteipolitischer Prägung unterschiedlich ausfallen. Die Antwort auf die Frage, ob „die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können“,⁵² entscheidet sich maßgeblich an der politischen Grundhaltung.

Hinzu kommt, dass es bezüglich des Umfangs und der Kriterien für die Subsidiaritätsprüfung durchaus unterschiedliche Auffassungen gibt. Insbesondere die Frage, ob die Subsidiaritätsprüfung auch die Prüfung der Kompetenzgrundlage und der Verhältnismäßigkeit umfassen sollte oder ob ausschließlich die Subsidiarität im engeren Sinne Gegenstand der Rüge und der Klage sein kann, ist umstritten. In seiner Entschließung zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon vom 23. April 2008⁵³ hatte sich der Bundestag zwar unter Ver-

48 Gemäß § 61 GO-BT legt der Ausschussvorsitzende die Tagesordnung fest, die der Ausschuss mit Mehrheit ändern kann.

49 Interparliamentary EU Information Exchange. Siehe die Internetseite von IEPX unter: www.ipex.eu (letzter Zugriff: 22.09.2010).

50 Die an IPEX weitergegebenen Informationen über den Stand der Beratungen sind auf der Internetseite von IPEX öffentlich abrufbar.

51 Eine wichtige Rolle kommt dabei den Fraktionen zu, die auf Arbeitsebene Initiativen vorbereiten, zwischen den Fachpolitikern vermitteln und Kontakte zu anderen Parlamenten herstellen könnten. Ein mögliches Modell dafür bietet die Ansiedlung eines eigens mit der Subsidiaritätsprüfung befassten Mitarbeiters beim Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU-Fraktion seit Mai 2009. Die übrigen Fraktionen haben eine solche Koordinierungsstelle bislang nicht eingerichtet.

52 Artikel 5 Absatz 3 EUV.

53 Vgl. Bericht und Beschlussempfehlung des Europaausschusses, 2008, Ziffer 2 der Beschlussempfehlung.

weis auf die Leitlinien gemäß Ziffer 5 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Amsterdam für eine umfassende Subsidiaritätsprüfung unter Berücksichtigung der Kompetenzgrundlage und der Verhältnismäßigkeit ausgesprochen. In jüngster Zeit waren an dieser Interpretation jedoch erneut Zweifel aufgetreten.⁵⁴

Um für die Anwendung der Subsidiaritätsrüge und -klage eine bessere Grundlage und ein fraktionsübergreifendes Verständnis zu fördern, veranstaltete der Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses im Deutschen Bundestag am 16. Juni 2010 ein Expertengespräch über die „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“, das aber lediglich die Bandbreite der unterschiedlichen juristisch vertretenen Auffassungen offenbarte. Der Konsens hinsichtlich der Definition des Subsidiaritätsprinzips fand sich lediglich darin, dass eine belastbare Definition nach Auffassung der meisten Sachverständigen erst aus künftigen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) über Subsidiaritätsklagen zu erwarten sei. Zugleich warnte der Sachverständige Wolfgang Spoerr in seiner Stellungnahme zum Expertengespräch des Unterausschusses Europarecht vor zu hohen Erwartungen an die definierende Rolle des EuGH in dieser Frage. Es erscheine vielmehr durchaus plausibel, dass der EuGH die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips ähnlich wie die Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court zur Interstate Commerce Clause oder des Bundesverfassungsgerichts zur Erforderlichkeitsklausel in Artikel 72 Absatz 2 GG für eine effektive Ausgestaltung des institutionellen und föderalen Gleichgewichts nutzen könnte. Dabei ist aber auch zu beachten, dass gerade die Rechtsprechung des Supreme Court im Laufe der Zeit dieses Gleichgewicht immer wieder unterschiedlich interpretiert hat.⁵⁵

Subsidiaritätsklage

Die Subsidiaritätsklage⁵⁶ ist im Gegensatz zu der Subsidiaritätsrüge ein deutlich schärferes Schwert, da eine erfolgreiche Klage die Neufassung des betroffenen Gesetzgebungsaktes erforderlich machen würde. Durch die Ausgestaltung als Minderheitenrecht in dem neuen Absatz 1a des Artikels 23 GG und in § 12 des IntVG könnte schon eine der großen Fraktionen alleine eine Klage veranlassen, ohne sich zuvor in irgendeiner Weise Unterstützung aus anderen nationalen Parlamenten sichern zu müssen. Im Gegensatz zur Subsidiaritätsrüge ist das Verfahren zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage sehr einfach, weshalb davon auszugehen ist, dass eine solche Klage eher früher als später irgendwo in der Europäischen Union erhoben wird.

Unbefriedigend bleibt dabei, dass auch die Klage keine wirklichen Gestaltungsmöglichkeiten jenseits der reinen Verhinderung bietet. Nun kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass entgegen der Mär von unnötiger Überregulierung die meisten Initiativen auch auf Ebene der Europäischen Union einem gewissen, zumindest subjektiv empfundenen oder sogar objektiv festgestellten Handlungsbedarf folgen. Es ist deshalb auch selten der Fall, dass nach der Aufhebung eines Gesetzes durch beispielsweise das Bundesverfassungsgericht keinerlei ‚Ersatz‘ geschaffen wird. Vielmehr zieht eine verfassungsrechtliche Verwerfung in aller Regel eine Neufassung des betreffenden Gesetzgebungsaktes nach sich. Gleiches wird auch nach einer erfolgreichen Subsidiaritätsklage passieren. Im besten Falle

54 Für eine Übersicht dieser Diskussion siehe u.a. Franz C. Mayer: Stellungnahme zum öffentlichen Expertengespräch „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010, 09.06.2010, S. 16-18.

55 Wolfgang Spoerr: Thesen zur Expertenanhörung des Unterausschusses Europarecht „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010, 15.09.2010, S. 1-2.

56 Artikel 8 Subsidiaritätsprotokoll.

könnte der EuGH mit dem Urteil Wege aufweisen, wie die verfolgte Zielsetzung unter Berücksichtigung der Subsidiarität besser erreicht werden kann. Im ungünstigsten Falle könnte ein Urteil dazu führen, dass gemeinsamem europäischen Handlungsbedarf keine rechtliche Antwort entgegengesetzt werden kann. Politisch wäre dies so oder so für die gegebenen Mehrheiten unbefriedigend. Für die nationalen Parlamente ist die Subsidiaritätsklage eine Möglichkeit, ihre Anliegen zu Gehör zu bringen. Eine Garantie, dass sie letztlich Beachtung finden, stellt die Klagemöglichkeit jedoch nicht dar.⁵⁷ So offenbart sich auch die Subsidiaritätsklage politisch nur als Hilfsmittel in der politischen Auseinandersetzung.

Die Anwendung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)

Stärkung der Informations- und Mitwirkungsrechte im europapolitischen Alltagsgeschäft

Im Gegensatz zu dem IntVG wurde für das EUZBBG schon 1992 mit der Neufassung des Artikels 23 GG die Grundlage geschaffen. Das Gesetz selbst wurde im März 1993 ausgefertigt. Mit dem Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon wurde dieses Gesetz novelliert. Die Neuerungen im Gesetz waren weitestgehend schon Bestandteil der EUZBBV gewesen oder bauten auf den Erfahrungen auf, die im Rahmen der Umsetzung der EUZBBV bereits gesammelt worden waren.⁵⁸ Durch die gesetzliche Regelung bekamen die Bestimmungen der EUZBBV jedoch eine neue rechtliche Form und zusätzliche politische Bedeutung.

Die Europatauglichkeit des Bundestages war seit dem Inkrafttreten der EUZBBV Ende 2006 schon deutlich verbessert worden. Die EUZBBV war ursprünglich Teil des Gesetzespaketes zur Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa gewesen. Während der größte Teil dieses Paketes durch das Scheitern der Referenden in den Niederlanden und Frankreich hinfällig wurde, blieb die Abmachung zur Schaffung einer Zusammenarbeitsvereinbarung gültig. In der Abmachung waren auch schon wesentliche Inhalte enthalten, die in einer solchen Vereinbarung enthalten sein sollten.⁵⁹ Hierzu gehörten insbesondere der verbesserte Zugang zu vorbereitenden Dokumenten der EU-Institutionen und der Bundesregierung sowie die Ausgestaltung der Mitwirkungsverfahren.

Alleine der erleichterte Zugang zu Informationen, insbesondere zu den Ratsdokumenten und zu den Drahtberichten, in denen die Vertreter der Bundesregierung über die vorbereiteten Gremien des Rates an die Ministerien in Berlin Bericht erstatten, hat ein sehr viel aktiveres und eigenständigeres europapolitisches Engagement der Abgeordneten ermöglicht. Das befürchtete beziehungsweise vorhergesagte ‚Ertrinken‘ in der Informationsflut ist ausgeblieben. Die rund 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Referates PA1 der Bundestagsverwaltung⁶⁰ sowie ihre Kolleginnen und Kollegen im Verbindungsbüro des Deutschen Bun-

57 Zu der zu erwartenden Vorwirkung der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente siehe Mayer: Stellungnahme, 2010, S. 19-20.

58 Zu den Neuerungen, die sich aus der EUZBBV ergaben, und den damit verbundenen Erwartungen siehe Axel Schäfer/Michael Roth/Christoph Thum: Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages, in: *integration* 1/2007, S. 44-49. Die Mängel bei der Umsetzung der EUZBBV sind in den folgenden Anträgen dokumentiert. Vgl. Antrag der Abgeordneten Rainder Steenblock u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Zwei Jahre Europa-Vereinbarung, 2009; Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP. Vereinbarung über Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union, 2009.

59 Vgl. Schäfer/Roth/Thum: Stärkung der Europatauglichkeit, 2007, S. 46-49.

60 Das Referat PA1 der Bundestagsverwaltung ist für die Beobachtung und Aufbereitung von EU-Vorlagen, die Verbindung zur Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union, die Auskunftserteilung zu grundsätzlichen Fragen der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten und die interparlamentarische Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten zuständig.

destages in Brüssel haben durch die Priorisierung von Dokumenten, durch die Berichte und Kurzinformationen über aktuelle Entwicklungen wesentlich dazu beigetragen, die Informationsfülle politisch handhabbar zu machen. Die Fraktionen haben ihrerseits Personal nach Brüssel entsandt. Technisch wurde mit einer Ordnerstruktur im Intranet des Deutschen Bundestages eine praktikable Übergangslösung geschaffen, die voraussichtlich bis Ende 2010 durch ein umfassendes und vielversprechendes System des Dokumentenmanagements mit der Bezeichnung „Eudox“ ersetzt werden soll. Dieses soll die dem Bundestag von der Bundesregierung zugesandten Dokumente überschaubarer und nach Dossiers sowie Ereignissen zugänglich machen.⁶¹

Lückenlos und fehlerfrei ist die Umsetzung der Informationspflichten auch mit dem neuen EUZBBG noch nicht. So bleiben Probleme etwa bei der Berichterstattung über Ratsarbeitsgruppen im sogenannten ‚Hauptstadtformat‘, an denen nicht Beamte der Ständigen Vertretung in Brüssel teilnehmen sondern die zuständigen Referentinnen oder Referenten des jeweiligen Ressorts aus Berlin oder Bonn. Hierüber werden nach Angaben der Bundesregierung keine Berichte verfasst, sodass dem Bundestag auch nichts zugesandt werden kann. Auch die Übermittlung von Beratungsdokumenten erfolgt aus Sicht der Abnehmer im Bundestag nicht immer in der wünschenswerten Geschwindigkeit. Insgesamt kann aber die enorme Verbesserung des Informationsstandes nicht bezweifelt werden. Im Großen und Ganzen erhält der Bundestag heute ausreichende Informationen, um die Verhandlungsprozesse im Rat und im Europäischen Parlament nachvollziehen zu können und Lücken in der Berichterstattung zu erkennen. Damit ist dann auch eine gute Grundlage für mündliche oder schriftliche Nachfragen gegeben.

Im Ergebnis steht diesem enormen Input an Informationen und Dokumenten allerdings eine relativ geringe Zahl an Stellungnahmen des Bundestages gegenüber, auch wenn ihre Zahl seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon zweifellos bemerkbar zugenommen hat. Ursache für diese Zurückhaltung ist einerseits die Mittelbarkeit der politischen Einflussmöglichkeiten des Bundestages auf europäische Entscheidungen und andererseits das enge Verhältnis zwischen der Parlamentsmehrheit und der Bundesregierung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland.

Die Mitwirkung des Bundestages im Sinne einer Mitgestaltung europapolitischer Entscheidungen findet auch nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon vor allem über die Bundesregierung statt, die in Brüssel am Verhandlungstisch sitzt.⁶² Auf sie wirken der Bundestag und seine Mitglieder in Form von Stellungnahmen und durch die Beteiligung an Diskussionsprozessen über Partei und Öffentlichkeit ein. Im Gegensatz zu dem ansonsten für Abgeordnete des Deutschen Bundestages gewohnten direkten Einfluss auf Rechtsetzung und Entscheidungsfindung im Parlament handelt es sich bei der Europapolitik somit stets um einen mittelbaren Einfluss. Dadurch wird das politische Engagement sehr viel weniger attraktiv. Dem gleichen oder gar größeren Aufwand steht eine geringere Wirkung gegenüber.

Hinzu kommt, dass in parlamentarischen Regierungssystemen Regierung und Parlamentsmehrheit politisch eng miteinander verbunden sind. Daher kommt den informellen Kommunikationsprozessen innerhalb der Regierungsfractionen und zwischen den Regierungsfractionen und der Regierung eine besondere Bedeutung zu, die zu formalen Beschlüs-

61 Eine anschauliche Darstellung der Art und Weise, wie der Informationsfluss von EU-Dokumenten im Bundestag abläuft bietet der Artikel von Annette Sach: Die Europa-Sensoren, in: Das Parlament, 03.05.2010.

62 Diese Haltung wird auch in der Entschließung zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon vom 23. April 2009 zum Ausdruck gebracht. Vgl. Ziffer 2 der Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 2008, S. 4.

sen eine effizientere Alternative bieten. Die Zahl der formalen Stellungnahmen des Bundestages zu EU-Vorhaben ist insofern kein verlässliches Maß für den Einfluss der Parlamentarierinnen und Parlamentarier auf die deutsche Verhandlungsposition im Rat. Hierfür ist ebenso wichtig, wie häufig die zuständigen Ministerinnen und Minister beziehungsweise Staatssekretäre oder gar zuständige Ministerialbeamte an den Sitzungen der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise im Bundestag teilnehmen und die dort zum Ausdruck gebrachten Positionen bei den Verhandlungen im Rat berücksichtigen.

Die Zahl der Stellungnahmen ist lediglich für das Selbstverständnis des Bundestages mit Blick auf europäische Politik von Bedeutung. Sie können nach Außen kommuniziert und in öffentlichen Debatten als glaubhafter Beweis für das politische Engagement in der jeweiligen Sache angeführt werden. Ohne Zweifel wächst in den Fraktionen das Bewusstsein, dass die europäische Ebene für den Bundestag relevant ist und dass sie der Bundesregierung bei den Verhandlungen im Rat auf die Finger schauen müssen, wenn sie nicht von unerwünschten Ergebnissen überrascht werden möchten. Dies geschieht in kleinen Kreise aber gelegentlich sogar leichter, als in der Öffentlichkeit des Plenarsaals.

Anders verhält es sich mit den Oppositionsfraktionen. Sie sind die eigentlichen Gewinner der europapolitischen Stärkung des Bundestages, insbesondere mit Blick auf die Informationsrechte, die ihnen zunächst die EUZBBV und nun das neue EUZBBG sichern.⁶³ Gerade bei der Opposition hat dementsprechend die Anzahl der Anträge zu EU-Themen deutlich zugenommen. Den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen entsprechend werden diese Anträge in der Regel jedoch als Oppositionsanträge abgelehnt oder in seltenen Fällen zugunsten von fraktionsübergreifenden Anträgen zurückgezogen.

Die Formulierung von Stellungnahmen zu EU-Vorhaben ist aber kein Selbstzweck. Dies gilt in besonderem Maße für die Opposition, die in Ermangelung der informellen Einflusskanäle die Bundesregierung beziehungsweise die Koalitionsfraktionen mit ihren Anträgen zur öffentlichen Positionierung drängen kann.

Grundsätzlich kann der Bundestag mit seinen Stellungnahmen die Bundesregierung in ihrer Verhandlungsführung beziehungsweise in ihrem Abstimmungsverhalten im Rat im jeweils eigenen Sinne beeinflussen. Binden kann der Bundestag die Bundesregierung an seine Position allerdings nicht. Artikel 23 Absatz 3 Satz 2 GG lautet: „Die Bundesregierung *berücksichtigt* die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen.“⁶⁴ Bestrebungen, eine festere Bindung der Bundesregierung im Sinne eines imperativen Mandats, also einer Art Weisungsrecht, einzuführen, wurden im Gesetzgebungsverfahren vor allem von der CSU immer wieder gefordert. Nicht nur die Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung sprach dagegen. Vielmehr bescheinigt das Bundesverfassungsgericht ja auch explizit der Bundesregierung eine Integrationsverantwortung, die sie allerdings nur innerhalb eines gewissen Ermessensraumes wahrnehmen kann.⁶⁵

Es geht in der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Bundestages also um eine Balance zwischen der Eigenverantwortung der Bundesregierung für ihr Handeln im Rat und den Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages beziehungsweise des Bundesrates. Schon in der EUZBBV wurde diese Balance durch ein detailliertes Verfahren geregelt, demzufolge die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundestages ihren Verhandlungen zugrunde-

63 Vgl. Wolfgang Ismayr: Der Deutsche Bundestag seit 1990, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28/2009, S. 34-40.

64 Hervorhebung des Autors.

65 Vgl. Redebeitrag von Christian Calliess in der 90. Ausschusssitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Vgl. *Deutscher Bundestag: Protokoll der 90. Sitzung des Europaausschusses*, 2009, S. 47-48.

zulegen und einen Parlamentsvorbehalt einzulegen hat, wenn die in der Stellungnahme aufgeführten wesentlichen Belange des Bundestages nicht durchgesetzt werden können. Unter diesem Vorbehalt kann die Bundesregierung dem Verhandlungsergebnis zustimmen, sie muss sich vor der abschließenden Entscheidung im Rat aber um die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundestag bemühen.⁶⁶ Dieses Verfahren war in Ziffer II der EUZBBV geregelt, die weitgehend unverändert in § 9 EUZBBG übernommen wurde. Auch für die Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung von Beitritten oder Vertragsänderungen muss die Bundesregierung gemäß § 10 EUZBBG das Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen.

Auslegungsschwierigkeiten bei der Herstellung des Einvernehmens gemäß § 10 Absatz 2 Satz 2 EUZBBG

Unklar ist bei der Anwendung von § 10 EUZBBG jedoch, ob das Einvernehmen bei jeder Entscheidung über die Eröffnung von Verhandlungen über Beitritte oder Vertragsänderungen hergestellt werden muss oder ob dies nur dann gilt, wenn der Bundestag zuvor eine entsprechende Stellungnahme abgegeben hat. Diese Unklarheit wurde gleich im ersten Halbjahr nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon deutlich. Schon am 4. Dezember 2009, drei Tage nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, legte die spanische Ratspräsidentschaft den ersten Vorschlag zur Aufnahme von Verhandlungen über die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vor⁶⁷ und am 24. Februar 2010 legte die Europäische Kommission ihren ‚Avis‘ zum Beitrittsgesuch Islands vom 22. Juli 2009 vor, der als Vorlage für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen dienen sollte.

§ 10 des EUZBBG geht von der Unterrichtung der Bundesregierung über Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung eines Beitrittes zur Europäischen Union aus, in deren Zusammenhang die Bundesregierung den Bundestag auf sein Recht zur Stellungnahme „nach § 9“ hinzuweisen hat. Vor der abschließenden Entscheidung im Rat, gemäß Absatz 2, solle die Bundesregierung Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen. Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibe unberührt.

66 Vgl. hierzu Schäfer/Roth/Thum: Stärkung der Europatauglichkeit, 2007, S. 48.

67 Hintergrund war die Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs vom 11. und 12. Dezember 2008, Übergangsmaßnahmen zur vollen Ausschöpfung der im Vertrag von Lissabon vereinbarten Mandatszahlen aller Mitgliedstaaten zu ergreifen, sollte der Vertrag erst nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 in Kraft treten. Diese Vereinbarung wurde auf dem Europäischen Rat vom 18. und 19. Juni 2009 konkretisiert. Da die Wahlen zum Europäischen Parlament vom 4. bis 7. Juni 2009 noch gemäß den Regelungen des Vertrages von Nizza stattfanden, konnte die im Vertrag von Lissabon vorgesehene Änderung der Sitzzahl und -verteilung bei der Vergabe der Mandate nicht mehr berücksichtigt werden. Um den betroffenen Mitgliedstaaten die Zustimmung zu den nach dem irischen Referendum vorgenommenen Ergänzungen zu ermöglichen, hatten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Erhöhung der Sitze des Europäischen Parlaments von 736 um 18 Abgeordnete aus zwölf EU-Mitgliedstaaten auf 754 Sitze bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode im Jahr 2014 geeinigt. Auf Grundlage dieses rechtlich unverbindlichen Beschlusses unterbreitete die spanische Regierung dem Rat der Europäischen Union am 4. Dezember 2009 einen Vorschlag für Übergangsmaßnahmen betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Durch eine Änderung des Protokolls Nr. 36 zum Vertrag von Lissabon sollen diejenigen EU-Mitgliedstaaten zusätzliche Sitze im Europäischen Parlament erhalten, die eine größere Zahl an Abgeordneten gehabt hätten, wäre der Vertrag von Lissabon zum Zeitpunkt der Wahlen zum Europäischen Parlament bereits in Kraft gewesen. Vgl. Rat der Europäischen Union: Änderung der Verträge – Übergangsmaßnahmen betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, Dok. 17196/09.

Für die Auslegung dieser Regelung gibt es zwei mögliche Lesarten:

1. Der Verweis auf § 9 EUZBBG stellt klar, dass für den Sachverhalt des § 10 EUZBBG die in § 9 festgelegten Verfahren gelten. Demnach muss das Einvernehmen nur hergestellt werden, wenn die Bundesregierung einem Vorschlag zustimmen möchte, obwohl nicht alle in einer Stellungnahme beschlossenen wesentlichen Belange des Bundestages durchgesetzt werden konnten.
2. Der Verweis auf § 9 EUZBBG dient lediglich der Klarstellung, dass der Bundestag zu Vorschlägen zur Aufnahme von Verhandlungen über Beitritte oder Vertragsänderungen ebenso das Recht zur Stellungnahme hat, wie zu sonstigen Vorhaben. Der zweite Absatz von § 10 EUZBBG ist hiervon jedoch nicht betroffen, sodass die Bundesregierung unabhängig von einer solchen Stellungnahme vor der abschließenden Entscheidung im Rat das Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen soll.

Während SPD und Bündnis 90/Die Grünen bei der Diskussion über den spanischen Vorschlag zur Vertragsveränderung und den Umgang mit dem Beitrittsgesuch Islands im Europaausschuss die erste der beiden Positionen vertraten, legten sich die Vertreter der Koalition auf die Zweite fest. SPD und Bündnis 90/Die Grünen brachten auf der Grundlage ihres Verständnisses schon im Dezember 2009 Anträge zu dem isländischen Beitrittsgesuch ein,⁶⁸ in denen die Bundesregierung aufgefordert wurde, aktiv das Einvernehmen mit dem Bundestag zu suchen und herzustellen (Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) beziehungsweise den Bundestag um die Herstellung des Einvernehmens zu bitten (Antrag der SPD-Fraktion). Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen forderte zusätzlich eine Regierungserklärung vor der abschließenden Entscheidung im Rat. Ein Antrag der Koalitionsfraktionen von CDU, CSU und FDP wurde am 24. März 2010 eingebracht, mit dem das nach Auffassung der Koalitionsfraktionen unabhängig von einer vorausgegangenen Stellungnahme erforderliche Einvernehmen hergestellt wurde.⁶⁹

Im Rahmen der Debatte im Europaausschuss am 24. März 2010 wurde die Bedeutung der unterschiedlichen Auffassungen deutlich: In Ermangelung einer Stellungnahme zum Avis stellte die Fraktion der SPD im Ausschuss den Antrag, dass das Ausstehen eines Einvernehmens zwischen Bundestag und Bundesregierung bezüglich der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen festgestellt werden sollte. Begründet war dieses auf den ersten Blick kleinliche Vorgehen mit der Sorge, die Bundesregierung könne diesen ersten Anwendungsfall des § 10 EUZBBG zum Präzedenzfall machen und somit die neu erworbenen Rechte des Bundestages durch eine schnelle Zustimmung ohne vorige Stellungnahme und ohne Herstellung des Einvernehmens wieder beschneiden.⁷⁰ Hintergrund war, dass noch in der 16. Wahlperiode die Bundesregierung die Auffassung vertreten hatte, nach der Unterrichtung der Bundesre-

68 Antrag der Fraktion der SPD. Herstellung des Einvernehmens über die Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt der Republik Island zur Europäischen Union, Bundestagsdrucksache 17/246 vom 15. Dezember 2009; Antrag der Abgeordneten Manuel Sarrazin u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Rechte des Bundestages nach den Begleitgesetzen zum Vertrag von Lissabon wahren. hier: Einvernehmen mit dem Bundestag vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Island herstellen, Bundestagsdrucksache 17/260 vom 16. Dezember 2009.

69 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Beitrittsantrag der Republik Island zur Europäischen Union und zur Empfehlung der EU-Kommission vom 24. Februar 2010 zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. hier: Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 GG i. V. m. § 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundestagsdrucksache 17/1190 vom 24. März 2010.

70 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (21. Ausschuss) [...] b) zu dem Entschließungsantrag der Abgeordneten Dietmar Nietan, u.a und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/1191 – [...], Bundestagsdrucksache 17/1464 vom 21. April 2010.

gierung über die Aufnahme von Verhandlungen über Beitritte zur Europäischen Union oder zur Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union obliege es dem Deutschen Bundestag zu entscheiden, zu dieser Unterrichtung nach Ziffer VI der EUZBBV Stellung zu nehmen.⁷¹ Ohne eine weitere Stellungnahme hätte das Einvernehmen bestanden und die Bundesregierung hätte dem Vorschlag im Rat zustimmen können. In dem Fall des isländischen Beitritts war die Zustimmung an sich unstrittig. Im Ergebnis wurde der entsprechende Antrag der Koalitionsfraktionen noch vor der abschließenden Entscheidung im Rat angenommen, sodass der Präzedenzfall nun dafür spricht, dass auch in Zukunft immer zunächst das Einvernehmen herzustellen ist.

Eine letzte Unsicherheit bleibt mit Blick auf die Frage, auf welche „abschließende Entscheidung im Rat“ sich § 10 Absatz 2 EUZBBG bezieht. Geht es hierbei um die abschließende Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen oder über die Annahme der Verhandlungsergebnisse? Letzteres würde bedeuten, dass nach Abschluss von Verhandlungen über Vertragsänderungen noch einmal das Einvernehmen mit dem Bundestag hergestellt werden müsste. Diese Auffassung fand in dem Antrag der Koalitionsfraktionen zu dem Vorschlag der spanischen Regierung für Übergangsmaßnahmen betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments⁷² Niederschlag. Dabei wurde außer Acht gelassen, dass Artikel 48 Absatz 4 EUV nach der Einigung der Regierungskonferenz keine weitere Ratsbefassung vorsieht sondern nur noch die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten.

Anpassung der Geschäftsordnung des Bundestages – verpasste Chance zur Verbesserung der Europatauglichkeit?

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und der Begleitgesetze musste auch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilweise redaktionell und teilweise mit Blick auf die neuen Verfahren und Möglichkeiten aus dem Vertrag und den Begleitgesetzen angepasst werden.⁷³

Der Bundestag verfolgt im Gegensatz zu anderen nationalen Parlamenten in der Europäischen Union nicht das Modell eines Europa-Hauptausschusses, sondern vielmehr eine Art ‚Europa-Mainstreaming‘, das hier anhand der Zuständigkeit der Fachausschüsse für die Subsidiaritätsprüfung bereits dargestellt wurde. Die Fachausschüsse werden dadurch explizit zur Wahrnehmung ihrer europapolitischen Verantwortung im Rahmen ihrer regelmäßigen Ausschussarbeit verpflichtet. So wird vermieden, dass die Befassung mit EU-Vorlagen in das europapolitische Sondergremium Europaausschuss ausgelagert wird. Diese grundsätzliche Ausrichtung der Befassung mit EU-Vorhaben prägt auch die Eingliederung europapolitischer Themen in die Geschäftsordnung jenseits der Ausschussarbeit. Besonders deutlich wird dies

71 Brief des Staatsministers im Auswärtigen Amt Günter Gloser und des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Peter Hintze vom 26. Mai 2006 an die Obleute der Bundestagsfraktionen im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union.

72 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Übergangsmaßnahmen zur Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon. hier: Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 GG i. V. m. § 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundestagsdrucksache 17/1179 vom 24. März 2010.

73 Die Änderung der Geschäftsordnung wurde mit der Annahme der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 8. Juli 2010 angenommen. Alle Angaben zu den vorgenommenen Änderungen sind hieraus entnommen. Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss). Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. hier: Änderungen im Hinblick auf den Vertrag von Lissabon, Bundestagsdrucksache 17/2394 vom 5. Juli 2010.

bei der äußerst restriktiven Ausgestaltung der Rechte des Europaausschusses zur Wahrnehmung seiner Kompetenz zur plenareretzenden Beschlussfassung. Diese besteht zwar im Prinzip, da für einen plenareretzenden Beschluss des Europaausschusses aber zunächst die Zustimmung des jeweils federführenden sowie Voten aller mitberatenden Ausschüsse eingeholt werden müssen, handelt es sich dabei um eine eher theoretische Möglichkeit.⁷⁴

Diese starke Rolle der Fachausschüsse bei der Wahrnehmung der europapolitischen Mitwirkungsrechte des Bundestages mag nicht immer effizient erscheinen. Die Ausschüsse nutzen ihre Möglichkeiten in dieser Hinsicht sehr unterschiedlich und offenbaren dabei auch sehr unterschiedliche Wahrnehmungen der europäischen Integration, die bei den jeweiligen Ausschussmitgliedern vorherrschen. Die Erfahrung aus anderen Parlamenten zeigt jedoch, dass ein Europaausschuss als ‚Hauptausschuss‘ für alle europapolitischen Entscheidungen letztlich auch eine intensive Zuarbeit der Fachausschüsse braucht und somit nicht wirklich eigenständig mitzuwirken vermag.⁷⁵ Kritisch ist vor dem Hintergrund der Achtwochenfrist bei der Subsidiaritätsrüge aber, inwiefern die plenareretzenden Beschlusskompetenzen des Europaausschusses zumindest in dieser Beziehung hätten erleichtert werden können. Entsprechende Überlegungen fruchteten im zuständigen Ausschuss für Geschäftsordnung, Immunität und Wahlprüfung jedoch nicht.

Die wichtigsten Änderungen, auf die sich die Fraktionen in der jüngsten Anpassung der Geschäftsordnung in Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und seiner Begleitgesetze geeinigt haben, betreffen die Regelungen zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge⁷⁶ sowie einer Subsidiaritätsklage⁷⁷ durch den Deutschen Bundestag und die Regelung zur Delegation von Mitwirkungsrechten aus dem IntVG an den Europaausschuss.⁷⁸ Erwähnt sei auch die Ergänzung eines Absatzes 4 in § 93a GO-BT. Er stellt klar, dass für die Herstellung des Einvernehmens gemäß § 10 Absatz 2 Satz 1 EUZBBG dasselbe Verfahren gilt, wie für das Einvernehmen bei Stellungnahmen gemäß § 9 Absatz 4 Satz 4 EUZBBG. Damit greift die Geschäftsordnung die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vertretene Ansicht hinsichtlich der Bedeutung von Stellungnahmen im Vorfeld von Verhandlungen über Beitritte und Vertragsänderungen auf (siehe oben) und verdeutlicht, dass das Einvernehmen nur durch das Plenum des Bundestages und nicht durch einen Ausschuss hergestellt werden kann. Das Recht auf eine Plenardebatte im Falle der Nichtdurchsetzung wesentlicher Belange gemäß § 9 Absatz 5 Satz 3 EUZBBG wurde mit der Einfügung eines neuen Absatzes 8 in § 93 GO-BT ebenso wie die Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht angelegt. Während für letzteres ein Viertel der Mitglieder des Bundestages erforderlich sind, reicht für ersteres das Verlangen einer Fraktion oder 5 Prozent der Abgeordneten.

Ein wichtiges Thema bei der Diskussion über die Änderung der Geschäftsordnung war die Fähigkeit zur kurzfristigen Reaktion, insbesondere in der sitzungsfreien Zeit. Klar ist, dass der Bundestag auch außerhalb der Sitzungswochen handlungsfähig sein muss, zumal sowohl die Subsidiaritätsprüfung als auch die Begleitung sonstiger Rechtsetzungsakte unter Berücksichtigung von Fristvorgaben der europäischen Ebene stattfinden. Insbesondere bei den Oppositionsfraktionen hatte es Befürworter dafür gegeben, konkrete Fristen in die Geschäftsordnung einzufügen, nach deren Ablauf die Federführung automatisch an den Europaausschuss überginge. Hintergrund war, dass die Koalition ihre Geschäftsordnungsmehr-

74 § 93 b GO-BT.

75 Vgl. Carsten Schymik: Der Europaausschuss des dänischen Folketing – der machtvollste Europas?, Friedrich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalyse, September 2008.

76 § 93 c GO-BT.

77 § 93 d GO-BT.

78 § 93 b GO-BT.

heit in jedem Ausschuss nutzen kann, um koalitionsstrittige Abstimmungen zu vermeiden. Gerade bei Anträgen auf Subsidiaritätsrügen kann dies dazu führen, dass sich ein Antrag durch Ablauf der Achtwochenfrist erledigt. Entsprechende Vorstöße scheiterten jedoch an der bereits beschriebenen Abneigung gegen die Stärkung des Europaausschusses auf Kosten der Fachausschüsse. Umgekehrt stellt sich aber auch die Frage, ob der Europaausschuss in der Lage wäre, bei einer solchen Fristregelung unter erheblichem Zeitdruck komplexe Materien von den Fachausschüssen zu übernehmen und entsprechende Beschlüsse zu fassen.

Das Anliegen wurde in abgeschwächter Form in § 93 a Absatz 1 GO-BT aufgenommen, der nun den Hinweis enthält, die Ausschüsse sollten bei ihrer Beschlussfassung die auf der Ebene der Europäischen Union maßgeblichen Fristvorgaben berücksichtigen. Damit sind die acht Wochen für die Subsidiaritätsrüge nicht explizit genannt, indirekt aber berücksichtigt. Zugleich bietet die Formulierung eine Grundlage, auch in anderen Fällen eine schnelle Befassung zu erreichen, so etwa bei bevorstehender Beschlussfassung im Rat.

Die Anpassung der Geschäftsordnung hat die Europatauglichkeit des Bundestages somit nicht grundlegend revolutioniert, sie hat vielmehr notwendige Anpassungen unternommen, um die bestehenden Möglichkeiten für die Wahrnehmung von Mitwirkungsrechten an den Vertrag von Lissabon anzupassen. Ein Paradigmenwechsel hin zu einer dezidierten Stärkung des Europaausschusses hätte nicht nur Unmut bei den übrigen Ausschüssen ausgelöst, es ist auch alles andere als sicher, dass hierdurch die Europatauglichkeit des Bundestages als Ganzes gestärkt worden wäre.

Ausnahmen bei Eilverfahren?

Besonders deutlich wurde das Spannungsverhältnis zwischen Handlungsfähigkeit der Bundesregierung einerseits und dem demokratischen Legitimationsanspruch des Bundestages bei der Verabschiedung des Euro-Stabilisierungspaketes vom 7. bis 9. Mai 2010. Am Abend des 7. Mai 2010, nachdem Bundeskanzlerin Angela Merkel am Vormittag noch in Berlin im Plenum des Bundestages an der Debatte über die Griechenlandhilfen teilgenommen hatte, wurde sie auf der Tagung des Europäischen Rats mit der Entscheidung über ein elfmal so großes Rettungspaket überrascht, das nach Auffassung der Kommission, der Europäischen Zentralbank und anderer Mitgliedstaaten aufgrund des ‚austrocknenden‘ Interbankenhandels und der davon ausgehenden Gefahr für die Wirtschaft der Eurozone notwendig geworden sei. Zweifelsohne war es das Recht der Bundeskanzlerin und der Bundesregierung, wenn nicht gar ihre Pflicht, in dieser Situation in der nach ihrer Ansicht notwendigen Geschwindigkeit zu handeln. Für den Bundestag bedeutete dies jedoch, gleich zweimal in kürzester Frist über erhebliche finanzielle Engagements entscheiden zu müssen und trotz schwerwiegender Bedenken und möglicherweise weitreichender Konsequenzen auf eine parlamentarische Prüfung im angemessenen Zeitrahmen zu verzichten.

Eine Reihe von Fragen bleibt offen, was die verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus angeht, insbesondere hinsichtlich der Rechtsgrundlage für die Verordnung über den europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus,⁷⁹ aber auch hinsichtlich des innerstaatlichen Ratifizierungsbedarfs des Rahmenvertrages über den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSF).⁸⁰ Weitere Be-

79 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1-4.

80 Zur Rechtsgrundlage der Verordnung 407/2010 vgl. Martin Seidel: Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion und ihre Bewältigung, in diesem Band der *integration*, S. 334-349; Thelmo Jeck: Euro-Rettungsschirm bricht EU-Recht und deutsches Verfassungsrecht, Centrum für Europäische Politik: CEP-Studie, 05.07.2010.

denken bestehen hinsichtlich möglicher Auswirkungen der Verordnung auf den Haushalt der Europäischen Union, sollten die in der Verordnung enthaltenen Bürgschaften abgerufen werden. Kritisch ist auch, dass der Bundestag mit dem Verweis auf die Eilbedürftigkeit der Entscheidung entgegen der Vorgaben des Artikels 23 Absatz 3 GG im Falle der Verordnung 407/2010 *keine* Gelegenheit zur Stellungnahme *vor* der Mitwirkung der Bundesregierung an dem Rechtssetzungsakt bekam. Es bleibt abzuwarten, ob die von den Professoren Wilhelm Hankel, Joachim Starbatty, Karl Albrecht Schachtschneider und Wilhelm Nölling eingereichte Klage gegen den Euro-Rettungsschirm dem Verfassungsgericht als Anlass für eine weitere Stärkung des Bundestages dient. Zugleich ist die Frage nach den Konsequenzen gerechtfertigt, die insbesondere von Seiten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gestellt wird. Als Reaktion auf die Vorgänge des Frühjahrs haben sie einen Gesetzentwurf zur nachträglichen Ratifizierung des EFSF-Vertrags⁸¹ sowie einen Antrag mit dem Titel „Unterrichtungs- und Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Bezug auf Europäische Räte stärken“ eingebracht.⁸² Ausgehend von der Feststellung, dass sich mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon auch die Machtbalance innerhalb des Institutionengefüges der Europäischen Union ändert, werden hierin Konsequenzen für die Ausgestaltung der in EUZBBG und Geschäftsordnung festgelegten Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gefordert.⁸³ Im Kern geht es dabei um die bessere Durchsetzung der bestehenden Informationsrechte des Bundestages mit Blick auf die Tagungen des Europäischen Rates.

Dabei ist kritisch anzumerken, dass der Bundestag schon auf der Grundlage von Ziffer I.3 EUZBBV ein Anrecht auf umfassende Unterrichtungen zu jedem Beratungsgegenstand sowohl von Tagungen des Rates als auch des Europäischen Rates im Vorfeld der jeweiligen Sitzung hatte. Diese Informationsrechte wurden in § 5 Absatz 5 EUZBBG übernommen. Im konkreten Fall der Euro-Rettung im Mai 2010 bleibt unklar, ob die Bundesregierung tatsächlich nicht über die notwendigen Informationen verfügte oder ob sie diese dem Bundestag bewusst vorenthielt. Darüber hinaus ist aber auch klar, dass der Bundestag seine Informationsrechte im Zweifelsfall stärker einfordern muss.

Auf dem Weg zum Ziel

Die Umsetzung der neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon führt den Prozess der verbesserten Einbeziehung des Bundestages in die deutsche Europapolitik fort, die mit dem Inkrafttreten der Vereinbarung von Bundesregierung und Bundestag über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union von 2006 eingeleitet wurde. Dieser Prozess zeigt viele Facetten, von der technischen Umsetzung des Dokumentenmanagements über die Anpassung der Geschäftsordnung bis hin zum Bewusstseinswandel und dem Anspruch der Abgeordneten, die in ihrem Arbeitsalltag zunehmend die europäische Ebene als Aktionsraum entdecken.

81 Gesetzentwurf der Abgeordneten Manuel Sarrazin u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes zu dem EFSF-Rahmenvertrag vom 7. Juni 2010, Bundestagsdrucksache 17/2412 vom 6. Juli 2010.

82 Antrag der Abgeordneten Manuel Sarrazin u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Unterrichts- und Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Bezug auf Europäische Räte stärken, Bundestagsdrucksache 17/2437 vom 7. Juli 2010.

83 Zur sich verändernden Machtbalance innerhalb des europäischen Institutionengefüges vgl. auch Jean Paul Jacqué: Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium?, in: *integration* 2/2010, S. 103-116.

Das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon bringt eine Reihe neuer Entwicklungen mit sich – an erster Stelle die Stärkung des Europäischen Rates – die für den Bundestag eine zusätzliche Herausforderung darstellen.⁸⁴ Auch die zunehmende Bedeutung der Europäischen Union als internationaler Akteur wird wesentliche Anpassungsprozesse in der Beratungsweise des Deutschen Bundestages erforderlich machen. Neben einem höheren Aufwand bei der Informationsgewinnung wird dabei auch die Berücksichtigung europäischer Zeitpläne und Beratungsabläufe an Bedeutung gewinnen. Der rechtliche Rahmen des Artikels 23 GG und des neuen EUZBBG bilden eine gute Ausgangsbasis und sollten offensiv genutzt werden. Nachdem über ein gutes Jahrzehnt auf europäischer Ebene die institutionelle Verfassungsdebatte die fachpolitischen Auseinandersetzungen in den Schatten gestellt hat, sollte sich die Europapolitik innerhalb Deutschlands nun keine Weiterführung dieser Nabelschau antun.

Die erheblichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Vorgehens der Bundesregierung in der Euro-Krise zeigen, dass die politische Praxis schon auf der gegenwärtigen Basis mehr als genug Stoff bietet, um die Europatauglichkeit des Bundestages und dessen Mitwirkung weiter voran zu bringen. Dabei geht es in gleichem Maße um Anpassungen in den tatsächlichen Verfahren und Arbeitsmethoden wie auch um Veränderungen bei der Wahrnehmung und dem Verständnis politischer Prozesse. Eine zentrale Rolle wird dabei in Zukunft den Parteien und ihren Fraktionen zukommen, die sowohl bei der Organisation von politischen Abläufen als auch bei der Meinungsbildung maßgebliche Akteure sind. Die enge Verflechtung rechtlicher, wirtschaftlicher und somit auch politischer Zusammenhänge macht das Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen heute immer dringender. Zwischen Bund und Ländern hat diese Zusammenarbeit schon lange Tradition. Nun ist es Zeit, dass auch die europäische Ebene in diese Zusammenarbeit einbezogen wird. Nur so kann die Mitwirkung an deutscher Europapolitik im Sinne eines positiven Gestaltungsprozesses gelingen.

84 Wessels/Traguth: Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates, 2010.

Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion

*Martin Seidel**

Die europäische Währungsunion ist in eine Krise geraten, die ihr Überleben gefährdet. Seit Jahren weisen einige der 16 an der engeren Eurozone beteiligten Mitgliedstaaten entgegen sicheren Erwartungen bei der Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion überdurchschnittlich hohe Inflationsraten auf. Als die Wirtschafts- und Währungsunion gegründet wurde, waren die Mitgliedstaaten voller Hoffnung, dass sich im Zuge einer einheitlichen Geldpolitik und einer diese begleitenden koordinierten Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten die Inflationsraten innerhalb der Währungszone zwangsläufig einander angleichen würden.

Anders als erwartet war dem Prozess der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die budgetpolitische Disziplin der Mitgliedstaaten voraussetzt, der Erfolg versagt. In der Währungszone blieb eine kongruente wirtschaftliche Entwicklung, die als Vorbedingung für eine erfolgreiche einheitliche Geldpolitik erachtet wurde, aus. Statt einer kongruenten wirtschaftlichen Entwicklung in der gesamten Währungsunion, zumindest in der engeren Währungszone, weisen einige Mitgliedstaaten der Währungszone, insbesondere Deutschland, einen hohen Leistungsbilanzüberschuss und andere Mitgliedstaaten, namentlich Griechenland, Italien, Spanien und Portugal beträchtliche Leistungsbilanzdefizite auf.

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), die als ausschließliche Politik der Europäischen Union nur einheitlich gestaltet werden kann, trägt der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten nicht Rechnung. Sie ist vertragsrechtlich vorrangig der Stabilität der Währung und des Geldwertes verpflichtet und orientiert sich an der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft und damit vorrangig an der Leistungsfähigkeit der großen Volkswirtschaften.

In letzter Zeit hat außerdem die Verschuldung jener Mitgliedstaaten, die überdurchschnittliche Preissteigerungsraten und außerdem Leistungsbilanzdefizite aufweisen, ein überaus hohes Ausmaß angenommen. Einige von ihnen haben bereits infolge der Skepsis des Kapitalmarktes hinsichtlich ihrer Zahlungsfähigkeit bei jeder weiteren Kreditaufnahme zunehmend höhere Risikoprämien zu zahlen. In der Europäischen Union wird die Befürchtung laut, dass bei einer weiteren Zuspitzung der Lage die Währungsunion und die Stabilität des Euro gefährdet sein könnten.¹ Angesichts derzeit unausgelasteter Kapazitäten der Wirtschaft sind zwar inflationäre Entwicklungen so schnell nicht zu befürchten, Ängste in der Bevölkerung sind aber bei dem sichtbaren Kursverlust des Euro – der durchaus auch noch andere Ursachen haben kann – als Vorboten unsicherer wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und europapolitischer Entwicklungen vorhanden.

* Prof. Dr. Martin Seidel, Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin.

1 Siehe unter anderen Gerd Höhler: Athens unsolide Finanzpolitik gefährdet die Währungsunion, in: Handelsblatt, 19.11.2009; Otmar Issing: Griechenland am Scheideweg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.09.2010; Wolfgang Schäuble: Wie Europa gestärkt aus der Krise kommt, in: Financial Times Deutschland, 12.03.2010; Beat Balzli/Alexander Jung/Christoph Pauly/Christian Reiermann/Wolfgang Reuter/Michael Sauga/Hans-Jürgen Schlamp: Kultur des Tricksens, in: Der Spiegel 10/2010, S. 66-77; Marco Evers: Griechische Verhältnisse, in: Der Spiegel 10/2010, S. 74; Alexander Jung/Armin Mahler/Alexander Neubacher/Christoph Pauly/Christian Reiermann/Wolfgang Reuter/Hans-Jürgen Schlamp/Thomas Schulz/Daniel Steinvorth/Helene Zuber: Die letzte aller Blasen, in: Der Spiegel 18/2010, S. 60-71; Wolfgang Münchau: Letzter Ausweg gemeinsame Anpassung – die Eurozone zwischen Depression und Spaltung, Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni 2010.

Die Europäische Union steht neben ihren großen Herausforderungen durch die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise vor einer weiteren schweren Aufgabe. Über die Strategie zur Bewältigung der Krise der Währungsunion und über die einzelnen Maßnahmen, die zu treffen sind, gehen die Meinungen auseinander.

Eine von einer Minderheit vertretene Meinung geht dahin, dass sich die Zugehörigkeit zur Währungsunion für Mitgliedstaaten, deren Wirtschaft nicht mehr wettbewerbsfähig ist oder sogar nie ausreichend wettbewerbsfähig war, nicht als Schutzschirm, sondern als Falle erwiesen habe.² Die weitere Zugehörigkeit zur Währungsunion gefährde die betreffenden Mitgliedstaaten, die nicht mehr zur Wiedererlangung ihrer Wettbewerbsfähigkeit über das traditionelle Instrument der Änderung des Wechselkurses ihrer eigenen Währung verfügen, weitaus mehr, als sie durch ihre Wirtschafts- und Haushaltspolitik die Währungsunion und die Stabilität der Gemeinschaftswährung gefährden. Der allein richtige Ausweg aus der Krise sei das Ausscheiden wirtschaftlich schwacher Mitgliedstaaten aus der Währungszone. Die Währungszone umfasse ohnedies nicht die gesamte Europäische Union, sondern sei territorial begrenzt. Der Austritt eines Mitgliedstaates aus der Währungszone, selbst eine Aufsplitterung in zwei oder mehrere Währungszonen würde den Gemeinsamen Markt nicht gefährden. Ungeachtet der Währungsunion und ihrer symbolträchtigen Einheitswährung sei der Gemeinsame Markt und seien alle anderen Errungenschaften des Integrationsprozesses durch die Europäische Union als Werte- und Rechtsgemeinschaft gesichert. Das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungsunion würde schlimmstenfalls keinen größeren Dominoeffekt zu Lasten anderer vom Staatsbankrott bedrohter Mitgliedstaaten³ zur Folge haben als sein Verbleiben in der Währungszone. Gleiches gelte hinsichtlich etwaiger Irrungen und Reaktionen der Finanzmärkte, die im Falle eines Ausscheidens befürchtet werden.

Eine andere Meinung geht dahin, dass die Währungsunion mit ihrer symbolträchtigen einheitlichen Währung eine Schicksalsgemeinschaft sei, die, wenn der erreichte Integrationsstand Europas nicht aufs Spiel gesetzt werden soll, nicht infrage gestellt werden dürfe. Auch ein nur temporäres Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungszone sei ein Integrationsrückschritt und komme um keinen Preis in Betracht.⁴ Eine kaum erörterte offene Frage ist, ob die Erklärung der Zahlungsunfähigkeit durch einen Mitgliedstaat, der der Wäh-

-
- 2 Hierzu Martin Seidel: Der Euro: Schutzschild oder Falle?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 123, März 2010, S. 38-45; Martin Seidel: Der Euro – Schutzschild oder Falle? Kann die EWU-Mitgliedschaft eines Landes bei Überschuldung und permanenten Leistungsbilanzdefiziten aufgehoben werden?, in: Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn: Working paper B 01/2010; Martin Seidel: Der Euro – Schutzschild oder Falle? Kann die EWU-Mitgliedschaft eines Landes bei Überschuldung und permanenten Leistungsbilanzdefiziten aufgehoben werden?, in: dbb Beamtenschaft und Tarifunion: Europathemen. aktuell, März 2010, S. 14-17; Martin Seidel: Zukunft des Euro. Austritt als Option, in: Bundeszentrale für Politische Bildung: Europa kontrovers, 18.03.2010, abrufbar unter: http://www.bpb.de/themen/LCBC5V,0,0,Austritt_als_Option.html (letzter Zugriff: 22.09.2010); siehe auch Christoph Hermann: Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder das Ausscheiden von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, in: Zeitschrift für Europäisches Wirtschaftsrecht 11/2010, S. 413-417.
 - 3 Michael Braun: Italien – Die Angst vor dem Dominoeffekt der Euro-Zone trotz solider Haushaltspolitik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalyse. Euroland auf dem Prüfstand. Ist die Währungsunion noch zu retten?, Mai 2010, S. 30-32; siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung: Banken zittern mit den schwachen Euro-Staaten, 06.02.2010.
 - 4 „Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um die Zukunft Europas und damit um die Zukunft Deutschlands in Europa.“ So Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Regierungserklärung und Debatte zum Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz. Vgl. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 39. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 5. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/39, S. 3721 (D)-3727 (A), hier S. 3722 (A). Angela Merkel in der Regierungserklärung und Debatte über Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität: „Die Währungsunion ist eine Schicksalsgemeinschaft.“ Vgl. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht 42. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 19. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/42, S. 4125 (D)-4131(B), hier S. 4126 (A).

rungszone angehört, rechtlich und politisch das Ausscheiden aus der Währungszone voraussetzt oder ob der Staatsbankrott, dessen Abwicklung eine Umschuldung der staatlichen Schulden, sogenannter ‚haircut‘,⁵ erforderlich werden lässt, ohne Nebenwirkungen auch unter Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft denkbar ist.

Reaktionen der Europäischen Union

Ordnungsrechtliche Maßnahmen

Das ordnungsrechtliche Instrumentarium, das der Europäischen Union zur Eindämmung der Verschuldung der Mitgliedstaaten und damit zur Abwehr einer Gefährdung der Währungsunion zur Verfügung steht, ist schwach ausgeprägt. Das gilt hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen gegen einen überschuldeten Mitgliedstaat im Rahmen des Verfahrens der Aufsicht über die Budgetlage der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 126 AEUV⁶ gleichermaßen wie für die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs gegen einen Mitgliedstaat wegen Verletzung seiner rechtlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 258, 259 AEUV.

Sanktionen im Rahmen des Verfahrens der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 126 AEUV und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Das Verfahren der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten ist nicht der Kommission als ‚Hüterin des Vertrags‘, sondern dem Rat und damit den Mitgliedstaaten überantwortet.⁷ Die Kommission hat in dem Verfahren ungeachtet ihrer umfassenden Aufgabe, den Rat zu unterstützen und ihm zuzuarbeiten, nur die Funktion eines Generalsekretariats. Die Beschlusshoheit über alle Maßnahmen der Aufsicht, die in dem aus mehreren Stufen bestehenden Verfahren getroffen werden können, angefangen von der ersten Abmahnung eines überschuldeten Mitgliedstaates bis zur Verhängung von Sanktionen, liegt beim Rat. Der Rat trifft seine Entscheidungen – zumeist unter Einschluss des überschuldeten Mitgliedstaates – mit qualifizierter Mehrheit. Ein Automatismus in dem Sinne, dass der Rat verpflichtet wäre, von einer Stufe des Verfahrens in die andere einzutreten und letztendlich Sanktionen zu verhängen, besteht nicht. Der Vertragsgeber hat jeglichen Automatismus bewusst ausgeschlossen und auch der Europäische Gerichtshof hat ihn nicht anerkannt. Die große Schwäche des Verfahrens der Haushaltsüberwachung besteht bereits darin, dass nach dem Vertrag von Maastricht beziehungsweise von Lissabon ein relevantes Haushaltsdefizit nicht bereits dann vorliegt, wenn ein nationaler Haushalt im Sinne der sogenannten zulässigen Maastrichter Haushaltskriterien jährlich höher als 3 Prozent beziehungsweise insgesamt höher als 60 Prozent verschuldet ist. Erforderlich ist vielmehr jeweils ein mehrheitlich – bis zum Vertrag von Lissabon sogar unter Beteiligung des betroffenen überschuldeten Mitgliedstaates – zu treffender förmlicher Beschluss des Rates, dass ein relevantes Haushaltsdefizit

5 Zur Insolvenzordnung für überschuldete Mitgliedstaaten, deren Fehlen beklagt wird, siehe Hans-Bernd Schäfer: Was wird aus Griechenland? Überlegungen zu einem Insolvenzrecht für internationale Staatsschulden, in: Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, ifo Schnelldienst 6/2010, S. 1825.

6 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 47-199.

7 Im Einzelnen zum Verfahren der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten siehe Martin Seidel: Constitutional Aspects of the Economic and Monetary Union, in: Francis Snyder (Hrsg.): Constitutional Dimensions of the European Economic Integration, Den Haag/London/Boston 1996, S. 43-52; Martin Seidel: Beschluss- und Entscheidungsverfahren in der Wirtschafts- und Währungsunion – Rechtliche Aspekte, in: *integration* 4/1998, S. 197-211; Martin Seidel: European Economic and Monetary Union – Constitutional and Legal Aspects, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hrsg.): Skriftserie for Tysk-Norsk Rett/Deutsch-Norwegisches Forum des Rechts/German-Norwegian Law Forum, Band 3, Berlin 2001.

besteht. Die bisherige Handhabung des Verfahrens der Aufsichtsführung der Mitgliedstaaten über ihre eigene Verschuldung lehrt, dass diesbezügliche Beschlüsse des Rates selten zustande kommen. Gleiches gilt für alle weiteren Entscheidungen, die der Rat im Rahmen des zeitlich gestuften Aufsichtsverfahrens zu treffen hat. Zur Verhängung vertragsrechtlich vorgesehener Sanktionen ist es bislang zu keiner Zeit, nicht einmal in dem derzeit gegen Griechenland anhängigen, besonders kritischen Aufsichtsverfahren gekommen. Das Verfahren der Haushaltsüberwachung ermöglicht den Mitgliedstaaten wechselseitige ‚Rücksichtnahme‘.

Der zumeist fälschlich als eigentliche Grundlage des Aufsichtsverfahrens geltende Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1996 bezweckt zwar eine Straffung des Aufsichtsverfahrens, ist aber als Entschließung rechtlich nicht verbindlich. Die zu seiner ‚Durchführung‘ ergangenen beiden Verordnungen des Rates, die für seine angebliche Verbindlichkeit angeführt werden, wurden unter Inanspruchnahme zweier vertraglicher Ermächtigungen als Verordnungen zur Durchführung der vertragsrechtlichen Regelungen des Verfahrens der Koordinierung der Wirtschaftspolitik des Artikels 121 AEUV und des Verfahrens der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten des Artikels 126 AEUV erlassen. Die beiden Verordnungen mussten sich an den ordnungsrechtlichen Vorgaben der vertragsrechtlichen Regelungen orientieren, so dass nur diejenigen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in die Rechtsordnung überführt werden konnten, die den Rahmen des vertragsrechtlichen Regelungsgefüges nicht überschritten. Da die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die das vertragliche Recht ‚überschießen‘, somit – wie auch der Europäische Gerichtshof anerkannt hat⁸ – nicht durch die beiden Verordnungen in die Rechtsordnung der Europäischen Union überführt werden konnten, hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt rechtlich zu keiner substantziellen Straffung des Verfahrens geführt. Wie seine Handhabung durch den Rat als Aufsichtsbehörde insbesondere im Jahr 2004 deutlich werden ließ, ist auch seine politische Bindungswirkung außerordentlich schwach.

Eine zumeist übersehene Schwäche des Verfahrens der Haushaltsüberwachung, die der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach den vorstehenden Ausführungen nicht beheben konnte, besteht darin, dass die Bestimmung des Artikels 126 Absatz 1 AEUV zwar den Eindruck erweckt, es würde sich dabei um eine rechtliche Verpflichtung handeln – vergleichbar dem Verbot der Wiedereinführung von Handelshemmnissen oder dem Verbot der Diskriminierung von Unionsbürgern anderer Staatsangehörigkeit; tatsächlich trägt indes dieser Eindruck. Im Falle einer Missachtung dieser Verpflichtung können die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten sowie – im Wege von Vorabentscheidungsverfahren nationaler Gerichte – auch Privatpersonen den Europäischen Gerichtshof – anders als bei einer Verletzung der Regelungen des Gemeinsamen Marktes – gemäß Artikel 126 Absatz 10 AEUV erst dann mit Erfolg anrufen, wenn das Aufsichtsverfahren gegen den überschuldeten Mitgliedstaat die letzte Stufe vor der Verhängung von Sanktionen erreicht hat. Erst eine Reihe von Beschlüssen des Rates im Rahmen des Aufsichtsverfahrens, zu denen es im Zweifel nicht kommt, könnte die ‚Verpflichtung‘ der Mitgliedstaaten zur Vermeidung exzessiver Haushaltsdefizite zu einer echten Rechtspflicht erstarken lassen.

Gerichtlicher Rechtsschutz

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt zugleich, dass der gerichtliche Rechtsschutz als ordnungsrechtliches Instrumentarium zur Eindämmung der Überschuldung der Mitglied-

8 EuGH Rs. RS 27/04 (*Kommission/Rat*), Slg. 2004, I-6649, abgedruckt in: *Europarecht* 5/2004, S. 738-764 und *Juristenzeitung* 21/2004, S. 1069-1075.

staaten ebenfalls nicht funktionsadäquat ausgeprägt ist. Er entspricht nicht dem Rechtsschutz, der bei Missachtung der Regelungen des Gemeinsamen Marktes sowie bei einer Verletzung nahezu aller weiteren Regelungen und Verpflichtungen des Unionsrechts – beispielsweise des Umweltschutzrechtes der Europäischen Union – besteht. Wie aufgezeigt, kann der Europäische Gerichtshof im Wege einer Klage der Kommission oder anderer Mitgliedstaaten bei der Überschuldung eines Mitgliedstaates erst angerufen werden, wenn der Rat das Aufsichtsverfahren so weit fortgeführt hat, dass gegen den Mitgliedstaat Sanktionen verhängt werden können. Obwohl Artikel 126 Absatz 10 AEUV nur die Klagebefugnis der Kommission und der Mitgliedstaaten, nicht jedoch den gerichtlichen Rechtsschutz der Individuen ausdrücklich einschränkt, sind auch Vorabentscheidungsverfahren nationaler Gerichte, auf die Individuen als Vorbedingung ihrer Anrufung des Europäischen Gerichtshofs angewiesen sind, bis zur Verhängung von Sanktionen gegen den überschuldeten Mitgliedstaat wohl nicht zulässig.⁹

Kürzung von Zuwendungen aus den Fonds der EU

Sehr fraglich ist, ob der Kommission ohne eine Änderung des vertraglichen Unionsrechts beziehungsweise ohne eine Ermächtigung des Europäischen Parlaments und des Rates als Gesetzgeber der Europäischen Union die Befugnis zur Kürzung oder Verweigerung von Zuwendungen aus den Fonds der Europäischen Union an den überschuldeten Mitgliedstaat zusteht.

Die Verweigerung von Zuwendungen aus den Fonds der Europäischen Union setzt entsprechende gesetzliche oder sogar vertragsrechtliche Ermächtigungen in allen Fällen voraus, in denen die Mitgliedstaaten Rechtsansprüche auf die Zuwendungen haben. Das gilt zunächst für alle Zuwendungen aus dem Agrarmarktfonds, der über 40 Prozent des Haushalts ausmacht. Die Agrarmarktorganisationen, die der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik zuzuordnen sind, sehen zum größten Teil vor, dass die begünstigten Landwirte Rechtsansprüche auf Gewährung der Vergünstigungen gegen die Mitgliedstaaten und diese nur zur Vorleistung verpflichteten Mitgliedstaaten ihrerseits einklagbare Rechtsansprüche gegen die Europäische Union auf Übernahme ihrer Vorleistungen durch den Agrarmarktfonds beziehungsweise den Haushalt der Europäischen Union haben. Ohne eine erst zu schaffende vertragsrechtliche Ermächtigung können diese Zuwendungen an die Mitgliedstaaten nicht gekürzt oder versagt werden.¹⁰ Auch Zuwendungen an die Mitgliedstaaten aus den sogenannten Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds, Agrarstrukturfonds, Strukturfonds für die Fischerei (sogenannte Fischereifazilität)) und aus dem Kohäsionsfonds, die auf Beschlüssen des Rates beruhen, können aus Gründen der Disziplinierung eines überschuldeten Mitgliedstaates ohne eine erst zu schaffende gesetzliche oder vertragsrechtliche Ermächtigung nicht verweigert werden. Das gilt jedenfalls dann, wenn die betreffenden Beschlüsse des Rates die Europäische Union, was in der Regel der Fall ist, rechtlich verpflichten, von den zur Vorleistung verpflichteten Mitgliedstaaten verauslagte Zahlungen an die begünstigten Individuen zu übernehmen. Zuwendungen aus den Fonds der Europäischen Union eignen sich nur bedingt als Instrument zur Disziplinierung überschuldeter Mitgliedstaaten.

9 Andere Ansicht Martin Selmayr: Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft, in: Archiv des öffentlichen Rechts 3/1999, S. 357-399, hier S. 395, aber ohne die noch ausstehende Bestätigung durch den Europäischen Gerichtshof.

10 Martin Seidel: Subventionshoheit und Finanzierungslast in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Bodo Börner/Hermann Jahrreiß/Klaus Stern (Hrsg.): Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Carl Carstens, Band 1, Köln/Berlin/Bonn/München 1984, S. 273-287; Martin Seidel: Rechts- und Verfassungsprobleme der Kofinanzierung der Struktur- und Agrarpolitik der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 4/1999, S. 549-582.

Verfahrensfragen zur Verbesserung des bestehenden ordnungsrechtlichen Instrumentariums einschließlich der obligatorischen Aufnahme einer echten ‚Schuldenbremse‘ in die nationalen Verfassungen und des Entzugs des Stimmrechts

Jegliche echte Verbesserung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums, namentlich eine Straffung des Verfahrens der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten, die Verbesserung des gerichtlichen Rechtsschutzes sowie die Aufnahme einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, zur Aufnahme einer ‚Schuldenbremse‘ in ihre Verfassung, bedarf einer förmlichen Änderung des vertraglichen Unionsrechts im Wege des ordentlichen Änderungsverfahrens des Artikel 48 EUV.¹¹ Das Verfahren erfordert die Einberufung eines Konvents, jedenfalls aber die Ausarbeitung und den einvernehmlichen Beschluss eines Änderungsvertrags sowie dessen Billigung durch die 27 mitgliedstaatlichen Parlamente und erforderlichenfalls die Billigung der Änderung des Vertrags durch die Bevölkerung im Wege von obligatorischen oder fakultativen nationalen Referenden. Abgesehen davon, dass das Änderungsverfahren zeitaufwendig ist, scheinen die Organe der Europäischen Union und die meisten Mitgliedstaaten angesichts der Erfahrungen mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag)¹² und mit dem Vertrag von Lissabon zu einer förmlichen Änderung des Unionsrechts nicht bereit zu sein.¹³

Der sogenannten inneren Fortentwicklung des Vertragssystems der Europäischen Union, das heißt einer Reform der Regelungen über die Währungsunion ohne eine vertragsrechtliche Änderung des vertraglichen Unionsrechts auf der Grundlage sogenannter innerer Handlungsermächtigungen des Unionsrechts, insbesondere auf der Grundlage der sogenannten Flexibilitätsklausel des Artikel 352 AEUV, sind Grenzen gesetzt. Das vereinfachte Änderungsverfahren des Artikels 48 Absatz 6 EUV kann nicht zur Anwendung gelangen, da es gemäß Artikel 48 Absatz 6 Unterabsatz 3 EUV nicht zu einer Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union führen darf. Alle bislang diskutierten und denkbaren Vorstellungen zur Verbesserung und Straffung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums der Europäischen Union, einschließlich einer unionsrechtlichen Auflage an die Mitgliedstaaten, in ihre Verfassungen eine unionsrechtlich einklagbare ‚Schuldenbremse‘ aufzunehmen, sind jedoch mit einer Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union verbunden.

Die skeptische und ablehnende Haltung gegenüber einer förmlichen Änderung des vertraglichen Unionsrechts führt zu der Frage, ob die Stabilisierung der Währungsunion nicht auch ohne eine Änderung des vertraglichen Unionsrechts erreicht werden kann.

Stabilisierung der Währungsunion durch das Ausscheiden aller Mitgliedstaaten, die durch Überschuldung, Leistungsbilanzdefizite und höhere Inflationsraten die Stabilität der Währungsunion gefährden

Das Ausscheiden der Mitgliedstaaten, die durch Überschuldung sowie durch permanente Leistungsbilanzdefizite und überdurchschnittliche Inflationsraten die Stabilität der Währungsunion gefährden, aus der Währungszone wäre eine Maßnahme, welche die dann verkleinerte Währungszone stabilisieren würde und ohne Änderung des Vertragswerkes von Lissabon durchgeführt werden könnte.

Die Währungsunion ist ebenso wenig wie die Europäische Union selbst ein Zwangsverband, der das Ausscheiden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten rechtlich nicht zuließe. Für die Europäische Union ergibt sich das Recht eines Mitgliedstaates auf sein – einvernehmli-

11 Vertrag über die Europäische Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 13-45.

12 Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004, S. 1-465.

13 Siehe Werner Mussler: Lissabon war noch vor Athen, in: Das Parlament, 03.05.2010.

ches – Ausscheiden aus Artikel 50 EUV, für die Währungsunion beziehungsweise die Währungszone entweder – a maiore ad minorem – mittelbar ebenfalls aus Artikel 50 EUV oder aus Artikel 2 AEUV.¹⁴ Die Währungsunion ist keine eigene Organisation, die neben der Europäischen Union stünde und in die ein Mitgliedstaat der Europäischen Union wie in einen Verein eintreten und aus der er wieder ausscheiden kann. Sie ist vielmehr, ungeachtet des Umstandes, dass sie von einer eigenen Organisation, nämlich dem ESZB wahrgenommen wird, wie die Handelspolitik und die Fischereipolitik eine sogenannte ausschließliche Politik der Europäischen Union. Unerheblich ist daher, dass im Maastrichter beziehungsweise im Vertrag von Lissabon das Ausscheiden aus der Währungsunion nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Bereits der gescheiterte Vertrag über eine Verfassung hatte klargestellt, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Geldpolitik auch durch deren Überführung in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union nicht ein für allemal und bedingungslos erloschen ist. Artikel I-12 des Verfassungsvertrags sah vor, dass ein Mitgliedstaat im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten der Europäischen Union aufgrund einer Ermächtigung der Europäischen Union „gesetzgeberisch“ tätig werden kann. Auf der Grundlage dieser Ermächtigung kann demnach auch ein Mitgliedstaat von der einheitlichen Geldpolitik entbunden und zur Wiedereinführung einer eigenen Währung ermächtigt werden. Diese Regelung des Artikels I-12 des Verfassungsvertrags wurde vom Vertrag von Lissabon in Artikel 2 Absatz 1 AEUV übernommen. Auf der Grundlage der Ermächtigung des Artikels 2 Absatz 1 AEUV kann ein Mitgliedstaat demnach durch einen einstimmig zu fassenden Beschluss des Rates auf seinen Antrag hin auch von der Geldpolitik der Europäischen Union entbunden und zur Wiedereinführung einer eigenen Währung ermächtigt werden.

Die Währungsunion ist zwar im Prinzip auf die Zugehörigkeit aller Mitgliedstaaten angelegt, eröffnet aber – im Interesse ihrer Stabilität und zur Gewährleistung einer vorrangig auf die Stabilität der einheitlichen Währung ausgerichteten Geldpolitik – die Mitgliedschaft in der – engeren – Währungszone nur denjenigen Mitgliedstaaten, die bestimmte rechtliche und ökonomische Bedingungen erfüllen. Ohne dass die Maastrichter und nunmehr die identischen Lissabonner Regelungen über die Währungsunion dies ausdrücklich bekunden, sind die strikten Aufnahmebedingungen zur Währungszone zugleich Verbleibebedingungen in dem Sinne, dass sie erfüllt sein müssen, damit die Währungsunion nicht gefährdet und der Euro als Einheitswährung weltweit wie vormals die Deutsche Mark neben dem US-Dollar die ihm zugeordnete Funktion und Aufgabe als Reserve- und Handelswährung erfüllen kann.

Das Recht der Währungsunion kennt Mitgliedstaaten mit Zugehörigkeit zur Währungsunion und Mitgliedstaaten ohne Zugehörigkeit zur Währungsunion, die es als „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“,¹⁵ bezeichnet. Mitgliedstaaten ohne Zugehörigkeit zur Währungsunion verfügen über eine eigene Währung, die durch das Europäische Währungssystem II mit der engeren Währungsunion verbunden ist. Die sogenannten ‚outs‘ können bei Einbußen ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch eine autonome Abwertung ihrer Währung und unter Inanspruchnahme umfassender Währungsbeistände der Europäischen Union sowie vor allem des Währungsbeistandes des Internationalen Währungsfonds die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft unter erleichterten Bedingungen wieder herzustellen versuchen. Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit, nicht die hohe Verschuldung ist primär dafür verantwortlich, dass die Investoren der Finanzmärkte die Zahlungsunfähigkeit eines Staates befürchten. Durch das Ausscheiden eines überschuldeten Mitgliedstaates aus der Währungs-

14 Siehe Martin Seidel: Ausscheiden aus der Währungsunion – Rechtliche Fragen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 20/2007, S. 617.

15 Artikel 139 AEUV.

zone wird die Währungsunion nicht geschwächt, sondern eher gestärkt. Der Gemeinsame Markt gerät durch das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungszone ebenso wenig in Mitleidenschaft wie dadurch, dass ohnedies nicht alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union an der Währungszone teilnehmen, einige Mitgliedstaaten sogar erklärtermaßen an ihr nicht teilnehmen wollen. Der Konkurs eines Mitgliedstaates, der der Währungszone nicht mehr angehört, gefährdet die Währungszone und die Stabilität des Euro – anders als möglicherweise die Erklärung der Zahlungsunfähigkeit eines der Währungszone angehörenden überschuldeten Mitgliedstaates – nicht.

Der Mitgliedstaat ist durch das Ausscheiden zwar nicht davon befreit, durch Sparmaßnahmen und ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm seine Schulden abzubauen, die in der neuen abgewerteten Währung ausgedrückt sogar um den Abwertungssatz nominell steigen und zu Fremd- beziehungsweise Auslandsschulden geworden sind. Die neuen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dürften indes bei einem dann möglichen und zu erwartenden zügigeren Abbau des Leistungsbilanzdefizits die Wiederherstellung seiner wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit wesentlich erleichtern und hinsichtlich der Schulden ein wie auch immer geartetes Umschuldungsübereinkommen mit den Gläubigern erleichtern.

Die sozialen und politischen und möglicherweise auch die finanziellen Lasten, die der Mitgliedstaat nach seinem Ausscheiden aus der Währungszone zu tragen hätte, dürften geringer sein als die vergleichbaren Kosten, die dem Staat unter den Bedingungen seiner weiteren Zugehörigkeit zur Währungszone entstünden. Die Beibehaltung der Mitgliedschaft in der Währungszone hat demgegenüber infolge strikterer Auflagen bei den Hilfsmaßnahmen der Europäischen Union und ordnungsrechtlichem Vorgehen gegen den Mitgliedstaat für die Bevölkerung und die Wirtschaft nicht streckbare Einkommenseinbußen zur Folge und kann als Folge sozialer Unruhen zu einer wirtschaftlichen Rezession, wenn nicht sogar zu einem Ruin der Wirtschaft führen.¹⁶

Die Stabilität der Währungszone hängt ungeachtet ihrer Mitgliederzahl und ungeachtet ihrer territorialen Erstreckung ausschließlich davon ab, dass die für ihre Stabilität unerlässlichen Regelungen der Haushaltsdisziplin und der Eigenverantwortung, das Verbot der monetären und paramonetären Finanzierung staatlicher Haushalte, der Haftungsausschluss und das Beistandsverbot von der Europäischen Union und von den Mitgliedstaaten strikt eingehalten werden. Das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungszone, das mit einem Recht auf Wiedereintritt bei Erfüllung der Beitrittsbedingungen verbunden ist, ist kein Versagen der Währungsunion, sondern im Interesse der Stabilität der Währungszone eine ökonomisch und integrationspolitisch notwendige Hilfestellung für einen schwächelnden Mitgliedstaat. Der europäische Integrationsprozess wird durch das – vorübergehende – Ausscheiden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aus der Währungszone als eine punktuelle Korrektur seines Verlaufs nicht geschwächt, sondern verfestigt und verstärkt.

Finanzielle Hilfestellung der Europäischen Union statt Ausscheiden

Griechenland hat die Europäische Union um sein Ausscheiden aus der Währungszone nicht nachgesucht, die anderen hoch verschuldeten und von einem Staatsbankrott bedrohten Mitgliedstaaten der Währungszone Spanien, Portugal und Irland haben vermutlich ebenfalls zu keiner Zeit an einen Austritt, sondern an Hilfestellung seitens der Europäischen Union zu ihrem Verbleiben in der Währungszone gedacht. Der Austritt aus der Währungszone wird von den betroffenen Mitgliedstaaten offensichtlich als ein vor ihrer Bevölkerung nicht zu

¹⁶ Siehe Corinna Jessen: Angst vor dem Abgrund, in: Das Parlament, 10.05.2010.

rechtfertigender Verlust an Prestige und Einfluss auf den europäischen Integrationsprozess empfunden. Für die Organe der Europäischen Union und die anderen Mitgliedstaaten stand ebenfalls von Anfang an die Erhaltung der Währungszone unter weiterer Zugehörigkeit Griechenlands und aller anderen von einem Staatsbankrott infolge ihrer Überschuldung bedrohten Mitgliedstaaten quasi als Handlungsdogma fest. Mit der Begründung, die Währungsunion sei eine Schicksalsgemeinschaft, aus der es für keine Seite ein Entrinnen geben dürfe, erwuchs die Erhaltung der Währungsunion um jeden Preis zur konzeptuellen Grundlage jeglichen Krisenmanagements. Die Einführung des Euro als gemeinsame Währung habe sich als ein qualitativer Durchbruch der Integration Europas zu seiner Einheit erwiesen, die es, koste es was es wolle, zu erhalten gelte. Eine Absetzbewegung würde den Integrationsprozess in unkontrollierbarer Weise gefährden und womöglich jahrzehntelanges Ringen um die Einheit Europas zunichte machen.

Die Rechtfertigung für die unbedingte Erhaltung der Währungszone hat sich, soweit sie öffentlich artikuliert wurde, im Zuge konkreter Bemühungen um einen Beistand zunächst für Griechenland und dann für weitere gefährdete Mitgliedstaaten nicht unbedeutend gewandelt. Für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten trat letztendlich entscheidend die Sicherung der Finanzmärkte und der Banken, die in den von einem Staatsbankrott bedrohten Mitgliedstaaten der Währungszone engagiert sind, absolut in den Mittelpunkt. Der Konkurs eines Mitgliedstaates der Währungszone könnte zulasten anderer Mitgliedstaaten Ansteckungswirkungen entfalten und hierdurch die Finanzmärkte zu unkalkulierbaren Irritationen und Reaktionen mit Gefahren für die Währungsunion veranlassen. Ohne dass durch Hilfeleistung zugunsten Griechenlands und anderer Mitgliedstaaten dieser Gefahr entgegengewirkt werde, sei das Überleben des Euro, der inzwischen als internationale Handels- und Reservewährung institutionalisiert sei, nicht gesichert. Der sogenannte Euro-Rettungsschirm als zweite an dem dramatischen Wochenende des 7./8. Mai 2010 auf der europäischen Ebene im Zuge des Krisenmanagements der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten beschlossene Hilfsaktion ist deutlicher als die spezielle Hilfsaktion zugunsten Griechenlands als eine Maßnahme zur Stabilisierung der Finanzmärkte zwecks Erhaltung der Währungsunion geprägt.¹⁷

Rettungspaket zugunsten Griechenlands

Als spezielle Maßnahme für Griechenland hat die Europäische Union auf dem ‚Euro-Gipfel vom Mai 2010‘ – nach vorausgegangenem Festlegungen – definitiv ein Rettungspaket zugunsten Griechenlands beschlossen.¹⁸ Es besteht darin, dass die anderen Mitgliedstaaten der Währungszone Griechenland zur Sicherung einer weiteren möglichst zinsgünstigen Finanzierung seines Haushalts durch Investoren des Kapitalmarktes jeweils bilateral Garantien

17 Siehe statt aller Berichterstattungen über den ‚Euro-Gipfel‘ des Wochenendes vom 7. bis 9. Mai 2010 Nikolaus Busse: *Konzertierte Angriffe auf den „Olivengürtel“*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.07.2010 unter Hinweis auf Peter Ludlow: *In the Last Resort. The European Council and the Euro Crises, Spring 2010*, in: *EuroComment Briefing Note*, Ausgabe 7/8.

18 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, 11.02.2010; Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, 25.03.2010, beide abrufbar unter: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=de> (letzter Zugriff: 22.09.2010); Statement by the Eurogroup, 02.05.2010, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/100502-%20Eurogroup_statement.pdf (letzter Zugriff: 22.09.2010); Europäischer Rat. Der Präsident: Erklärung des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, im Anschluss an die Einigung der Euro-Gruppe in Bezug auf Griechenland, 02.05.2010, PCE 80/10. Dies fand seine Bestätigung auf dem Euro-Gipfel und auf der anschließenden Tagung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister. Vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse. Außerordentliche Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, Brüssel 9./10. Mai 2010, Dok. 9596/10 (Presse 108).

und Ausfallkredite in der Gesamthöhe von 80 Milliarden Euro für drei Jahre bereitstellen. Zusätzlich stellt der Internationale Währungsfonds, der in die Gemeinschaftsaktion der Mitgliedstaaten der Währungszone einbezogen ist, Griechenland für drei Jahre Kredite in Höhe von 30 Milliarden Euro zur Verfügung.

Griechenland wird im Rahmen des verstärkt fortzuführenden Verfahrens der Aufsicht über seine Haushaltslage verpflichtet, innerhalb von drei Jahren zur Sanierung seines Haushalts unter laufender Beobachtung durch die Europäische Union und des Internationalen Währungsfonds ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm zu verwirklichen. Die Durchführung des Programms ist Bedingung für die Inanspruchnahme der Kredite und zielt darauf ab, durch eine beträchtliche Rückführung der staatlichen Ausgaben und durch eine ebenso beträchtliche Erhöhung der staatlichen Steuereinnahmen die jährliche Verschuldung Griechenlands von derzeit 14 Prozent innerhalb von vier Jahren auf 3 Prozent zurückzuführen. Deutschland ist an der Rettungsaktion, die der Bundestag und der Bundesrat durch Gesetz gebilligt haben, entsprechend seiner Quote am Kapital der EZB im ersten Jahr mit 8,4 Milliarden Euro und insgesamt mit 22,4 Milliarden Euro beteiligt.¹⁹ Das Hilfspaket ist so angelegt, dass letztlich ein Staatsbankrott Griechenlands, der zu einer Beteiligung der Gläubigerbanken Griechenlands in Form einer zinslosen Stundung oder eines teilweisen Verzichts auf ihre Forderungen führen könnte, vermieden wird.

Rettungsschirm für die anderen potenziell hilfebedürftigen Mitgliedstaaten der Währungszone

Zeitnah zum Hilfspaket für Griechenland haben „der Rat und die Mitgliedstaaten“ zur Stützung anderer von einem Staatsbankrott bedrohter Mitgliedstaaten der Währungszone ein umfassendes Paket von „Maßnahmen zur Wahrung der Finanzstabilität in Europa, einschließlich eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus“²⁰ beschlossen, das zunächst ebenfalls auf drei Jahre angelegt ist. Der sogenannte Euro-Rettungsschirm umfasst ein Gesamtvolumen von 750 Milliarden Euro, das sich aus einem Beitrag der Europäischen Union als solcher von 60 Milliarden Euro, einem Beitrag der Mitgliedstaaten der Währungszone von 440 Milliarden Euro und einem Beitrag des auch hier zugeschalteten Internationalen Währungsfonds von 250 Milliarden Euro zusammensetzt.

Der Beitrag der Europäischen Union beruht auf einer zeitgleich vom Rat beschlossenen Verordnung der Europäischen Union. Die Verordnung „über die Einführung eines europäischen Finanzierungsmechanismus“ vom 11. Mai 2010²¹ ist auf Artikel 122 Absatz 2 AEUV, das heißt die vertragliche Ermächtigung der Europäischen Union zur Hilfeleistung bei Katastrophen und ähnlichen Ereignissen gestützt und besteht neben einem Zuwendungsanteil aus einem besonderen Finanzierungsteil. Da die Mittel zur Finanzierung der Zuwendungen an die begünstigten Mitgliedstaaten nicht dem Haushalt der Europäischen Union entnommen werden können, wird die Kommission zur Aufnahme von Mitteln auf dem Kapitalmarkt ermächtigt, die auch außerhalb des Haushalts den begünstigten Ländern – als erste Mittel – im Falle der Inanspruchnahme des Rettungsschirms – zur Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten leisten zusätzlich einen Beitrag zur Unterstützung der begünstigten Länder der Währungszone in einer Gesamthöhe von 440 Milliarden Euro. Deutschland über-

19 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) (BGBl. 2010 I, S. 537-538).

20 Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse, 2010.

21 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1-4.

nimmt gemäß seiner Beteiligung am Kapital der EZB Gewährleistungen bis zu einer Höhe von 123 Milliarden Euro,²² die vorsorglich intern um weitere 24,6 Milliarden Euro aufgestockt wurden. Die Unterstützung wird durch Garantien und Bürgschaften gegenüber einer inzwischen gegründeten Zweckgesellschaft²³ gegeben, der die Administration des Finanzierungsmechanismus überantwortet ist. Die Zuwendungen an die begünstigten Mitgliedstaaten werden aus Mitteln finanziert, die die Zweckgemeinschaft ihrerseits auf dem Kapitalmarkt aufnimmt und deren Absicherung die Garantien und Bürgschaften der Mitgliedstaaten dienen. Die Anteile der Mitgliedstaaten an dem Volumen der Garantien und Bürgschaften erhöhen sich, wenn Mitgliedstaaten als Bürgen und Garantiegeber ausfallen. Der – von der Europäischen Union erwartete – Beitrag des Internationalen Währungsfonds an dem Rettungsschirm beläuft sich auf 250 Milliarden Euro.²⁴

Die beiden Rettungsaktionen der Europäischen Union im Lichte des Europäischen Unionsrechts

Die Verabschiedung der beiden Rettungsaktionen der Europäischen Union war von Anfang an von Zweifeln begleitet,²⁵ ob die getroffenen Maßnahmen mit dem Unionsrecht, insbesondere mit dem Haftungsausschluss und dem Beistandsverbot des Artikels 125 AEUV vereinbar sind.

Verletzung des Haftungsausschlusses und des Beistandsverbots

Die auf der Konferenz von Maastricht vereinbarten Regelungen über die Währungsunion sehen in Artikel 125 AEUV vor, dass weder die anderen Mitgliedstaaten noch die Europäische Union für die Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates haften oder für diese einstehen. Die als No-bail-out-Klausel bekannte Regelung ist als eine der tragenden Säulen der Währungsunion nicht nur ein Haftungsausschluss, sondern zugleich auch ein absolutes Einstands- und Beistandsverbot.²⁶ Artikel 125 Absatz 2 AEUV bezeichnet die Regelung des Artikel 125 Absatz 1 AEUV bewusst als ein „Verbot“. Als bloßer Haftungsausschluss, der für sich genommen kein Verbot des freiwilligen Beistands begründet, hätte die Regelung des Artikels 125 AEUV keinen Sinn.

22 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BGBl. 2010 I, S. 627-628).

23 EFSF Rahmenvertrag zwischen Königreich Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Irland, Königreich Spanien, Französische Republik, Italienische Republik, Republik Zypern, Großherzogtum Luxemburg, Republik Malta, Königreich der Niederlande, Republik Österreich, Portugiesische Republik, Republik Slowenien, Slowakische Republik, Republik Finnland, Hellenische Republik und European Financial Stability Facility, 7. Juni 2010.

24 Zu den Auswirkungen und zur Bedeutung des Euro-Rettungsschirms für Deutschland und Europa siehe besonders kritisch Hans-Werner Sinn: Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa, in: Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München: ifo Schnelldienst, Sonderausgabe 10/2010; siehe auch unter anderen Gisela Stuart: Deutschland sollte die Währungsunion verlassen, in: WeltOnline, 06.05.2010.

25 Siehe exemplarisch: Erklärung nach § 31 GO der Abgeordneten Dr. Peter Gauweiler, Manfred Kolbe und Klaus-Peter Willsch (alle CDU/CSU) zur namentlichen Abstimmung über den Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 44. Sitzung, Berlin, Freitag, den 21. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/44, S. 4500 (B)-4501 (B) sowie die derzeit gegen die Rettungspakete vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Klagen.

26 Zur herrschenden Auffassung siehe Kristin Rohleder/Olaf Zehnpfund/Lena Sinn: Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland – Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Infobrief WD 11 3000 – 103/10, S. 7, mit einem umfassenden Überblick über die Literatur und den Meinungsstand in Deutschland dort in Fußnote 17.

Die Währungsunion basiert ebenso wenig wie die Europäische Union selbst auf einer bundesstaatlichen Struktur. In einem bundesstaatlichen Staatsverband haften nach den meisten bundesstaatlichen Verfassungen die anderen Gliedstaaten des Bundes und der Bund selbst uneingeschränkt für die Verpflichtungen eines überschuldeten und von einer Zahlungsunfähigkeit bedrohten Gliedstaates. Die Eindämmung einer unsoliden Finanzpolitik eines Gliedstaates ist in einem Bundesstaat Aufgabe der Politik und der Justiz. Umgekehrt haften innerhalb eines Staatenverbandes, beispielsweise der Vereinten Nationen die anderen Mitgliedstaaten und der Verband als solcher nicht für die Verbindlichkeiten eines überschuldeten Mitgliedstaates.

Auf der Konferenz von Maastricht waren sich die teilnehmenden Regierungen im Klaren, dass die Europäische Gemeinschaft beziehungsweise die zu gründende Europäische Union zwar nicht zu einem Bundesstaat ungewandelt würde, dass aber die Errichtung der Währungsunion die an ihr teilnehmenden Mitgliedstaaten in eine Lage versetzen würde, die den Gliedstaaten eines Bundesstaates als vergleichbar angesehen werden könnte. Da die Grundstruktur der Europäischen Union als Konföderation – mit bestimmten supranationalen Ausprägungen – auf der Konferenz von Maastricht nicht geändert wurde, musste angesichts des bundesstaatsähnlichen Verbundes der Mitgliedstaaten der Währungsunion eine grundlegende Entscheidung darüber getroffen werden, ob zum einen die Mitgliedstaaten wechselseitig und zum anderen die Europäische Union ihrerseits für die finanziellen Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates haften sollten oder ob die Haftung ausgeschlossen und zugleich den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft ein Verbot des finanziellen Beistands auferlegt werden sollte. Während in einem Bundesstaat bei wechselseitiger Haftung das Steueraufkommen und die Steuerkraft des Bundes zur Haftung zur Verfügung steht, hätte die wechselseitige Haftung innerhalb der Europäischen Union, die über einen nur kleinen zentralen Haushalt von circa 140 Milliarden Euro mit zumeist gebundenen Ausgaben verfügt, zur Folge, dass allein die Steueraufkommen der anderen Mitgliedstaaten gesamtschuldnerisch, das heißt nach beliebiger Wahl der Gläubiger, die Haftung zu übernehmen hätten.

Der Haftungsausschluss und das Beistandsverbot beruhen auf einer bewusst getroffenen Entscheidung, deren materielle Bedeutung und außerordentliche Tragweite den an der Konferenz teilnehmenden Regierungen bewusst war. Obgleich Deutschland besonders an dem absoluten Haftungsausschluss und dem Beistandsverbot als Vorbedingung für die Aufgabe der Deutschen Mark gelegen war, war die No-bail-out-Klausel für alle an der Konferenz teilnehmenden Mitgliedstaaten eine unerlässliche Vorbedingung für die Überführung der Geld- und Währungspolitik aus der nationalen Verantwortung in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Die uneingeschränkte Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für ihre Finanzpolitik, die aus der No-bail-out-Klausel resultiert, wurde als Ordnungsprinzip des sogenannten Maastricht-Prozesses von allen Mitgliedstaaten akzeptiert. Die parallele Umwandlung der Europäischen Union in einen echten Bundesstaat unter Überführung der Wirtschaftspolitik sowie der Sozialpolitik in dessen Zuständigkeit und in diesem Zusammenhang die etwaige Festschreibung einer wechselseitigen Haftung standen auf der Konferenz von Maastricht zu keinem Zeitpunkt auf der Tagesordnung. Unter den gegebenen Umständen gab es für die Konferenz von Maastricht nur die Alternativen, entweder auf die Errichtung der Währungsunion schlechthin zu verzichten oder einen Ausschluss der wechselseitigen Haftung und das Beistandsverbot zu vereinbaren.

Die No-bail-out-Klausel stellt mittels des Beistandsverbotes klar, dass die Währungsunion keinen Finanzausgleich in dem Sinn begründet, dass zum Abbau der Verschuldung eines Mitgliedstaates das Steueraufkommen anderer Mitgliedstaaten oder die Eigenmittel der

Europäischen Union herangezogen werden können. Sie sichert als maßgebliches Ordnungsprinzip der Währungsunion zusammen mit den strikten Eintrittsbedingungen bei der Aufnahme in die Währungsunion, dem Verfahren der Aufsichtsführung über die nationalen Haushalte und dem Verbot der monetären Finanzierung nationaler Haushalte die, wie die aktuelle Krise zeigt, potenziell gefährdete Stabilität der einheitlichen europäischen Währung.²⁷

Das Rettungspaket zugunsten Griechenlands und der Euro-Rettungsschirm sind mit Artikel 125 AEUV nicht vereinbar. Die Frage, ob die Maßnahmen des Rettungspakets und des Euro-Rettungsschirms Rechtsakte beziehungsweise rechtsaktähnliche Handlungen sind, die der Europäischen Union schlechthin zuzurechnen wären, oder ob sie – teilweise – als nationale Maßnahmen einzustufen sind, die lediglich gebündelt im Rahmen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe beziehungsweise – im Falle des Euro-Rettungsschirms – der Regierungen aller Mitgliedstaaten beschlossen wurden, stellt sich bei der Suche nach gerichtlichem Rechtsschutz, nicht jedoch hinsichtlich des Verstoßes als solchem. Das Beistands- und Einstandsverbot gilt sowohl für die Europäische Union als solche als auch für die Mitgliedstaaten.

Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten verstoßen mit der Bereitstellung von Krediten und Garantien zugunsten Griechenlands sowie im Zusammenhang mit dem Euro-Rettungsschirm mit der Gewährung von Garantien und Bürgschaften gegenüber der Zweckgesellschaft, mit der Aufnahme von Mitteln seitens der Zweckgesellschaft auf dem Kapitalmarkt gegen das Beistandsverbot des Artikel 125 AEUV und damit gegen Unionsrecht.²⁸

Verstöße gegen das Verbot der Aufnahme von Krediten auf dem Kapitalmarkt

Die Verordnung des Rates vom 11. Mai 2010 „über die Einführung eines europäischen Finanzierungsmechanismus“ verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen Unionsrecht. Sie ist zunächst, was ihren Zuwendungsteil anbetrifft auf Artikel 122 Absatz 2 AEUV gestützt, ohne dass die Voraussetzungen dieser Handlungsermächtigung der Europäischen Union gegeben sind. Die in einen Staatsbankrott ausufernde Überschuldung eines Mitgliedstaates ist weder eine Naturkatastrophe noch beruht sie auf einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich seiner Kontrolle entzieht. Die umfassende Machtbefugnis, die jeder Staat für sich in Anspruch nimmt, reicht rechtlich und politisch stets sowohl zur Besteuerung der Bevölkerung als auch zur Rückführung finanzwirksamer staatlicher Aufgaben aus. Ein Mitgliedstaat, der sich mit seinem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu deren Statuten sowie zu deren Werteordnung bekannt hat, muss sich Verfehlungen seiner Wirtschaftspolitik, seiner Haushaltspolitik und seiner Finanzpolitik als kontrollierbar und verantwortbar entgegenhalten lassen. Die Beistandsregelung gelangt selbst dann nicht zum Tragen, wenn der drohende Staatsbankrott beziehungsweise die ihn auslösende Überschuldung durch eine allgemeine globale Wirtschaftskrise mit verursacht ist. Wirtschaftskrisen sind ein Ereignis, dem eine verantwortliche Staatsführung gewachsen sein muss.

Die Verordnung des Rates vom 11. Mai 2010 verstößt des Weiteren gegen das unionsrechtliche Verbot, demzufolge die Organe der Europäischen Union Rechtsakte nur im Rahmen der

27 Martin Seidel: Währungspolitik als Sozialpolitik, in: Gil C. Rodrigues Iglesias/Stefan Kadelbach/Charlotte Gaitanides (Hrsg.): Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2005, S. 505-537.

28 So auch Thiemo Jeck/Bert van Roosebeke: Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen. Zu den Beschlüssen der Finanzminister der Euro-Staaten vom 11. April und vom 16. April 2010, Centrum für Europäische Politik, Freiburg: cep Analyse, 19.04.2010; zuvor Thiemo Jeck/Bert van Roosebeke/Jan S. Vosswinkel: Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist, Centrum für Europäische Politik, Freiburg: cep Analyse, März 2010.

ihnen nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung übertragenen Kompetenzen erlassen dürfen. Die Europäische Union verfügt über keine allgemeine Anleihebefugnis. Bislang sind alle auf den Regierungskonferenzen unternommenen Versuche, der Europäischen Union eine Anleihebefugnis zuzuweisen, erfolglos geblieben. Wenn überhaupt, kann die Europäische Union nur auf der Grundlage einer nach dem Verfahren des Artikels 352 AEUV, ehemals Artikel 235 EWGV²⁹ beziehungsweise Artikel 308 EGV,³⁰ der Flexibilisierungs-, ehemals Kompetenzerweiterungsklausel, zur Aufnahme von Krediten auf dem Kapitalmarkt ermächtigt werden. Die Handlungsermächtigung des Artikels 122 Absatz 2 AEUV, die der Rat zur Einräumung einer Anleihebefugnis in Anspruch genommen hat, umfasst diese Befugnis ebenso wenig wie andere spezielle Handlungsermächtigungen, die das Unionsrecht vorsieht. Die Mittel für Katastrophenhilfen müssen dem Haushalt der Europäischen Union entnommen werden und in diesem gemäß dem Haushaltsverfahren der Europäischen Union unter Beteiligung des Europäischen Parlaments als seit dem Vertrag von Lissabon maßgeblichem Teil der Europäischen Haushaltsbehörde zuvor eingestellt sein oder nachträglich bewilligt werden.

Selbst bei einer auf der Grundlage des Artikels 352 AEUV erlassenen Verordnung läge infolge erforderlicher, indes fehlender Zustimmung des Europäischen Parlaments, die in Artikel 352 AEUV seit dem Vertrag von Lissabon vorgesehen ist, ein Rechtsverstoß vor.

Die mit dem Euro-Rettungsschirm vereinbarte Regelung, wonach die neue Zweckgesellschaft für die Europäische Union auf dem Kapitalmarkt Mittel aufnehmen kann, ist ebenfalls mit der Kompetenzordnung der Europäischen Union nicht vereinbar.

Stabilisierung der Finanzmärkte – Kompetenzüberschreitung

Das Rettungspaket zugunsten Griechenlands und der Euro-Rettungsschirm zugunsten anderer Mitgliedstaaten sind lediglich der äußeren Verkleidung nach Maßnahmen der Solidarität gegenüber den begünstigten Mitgliedstaaten. Ihr primäres und im Fall des Euro-Rettungsschirms offen deklariertes Anliegen zur Sicherung der Währungsunion ist die Stabilisierung der Finanzmärkte. Damit stellt sich die Frage, ob der Europäischen Union, der nur nach dem Prinzip der Einzelermächtigung Hoheitsbefugnisse übertragen sind, die Befugnis zur Stabilisierung des Finanzregimes zusteht.

Die Stabilisierung der Finanzmärkte ist Teil der Wirtschaftspolitik, die auch nach den Verträgen von Maastricht und von Lissabon ein Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten ist. Der Vertragsgeber der Europäischen Union hat die Stabilisierung der Finanzregime als Teilbereich der Wirtschaftspolitik bislang zu keiner Zeit der Europäischen Union übertragen, und zwar weder dem Europäischen Parlament und dem Rat als gemeinsamer Gesetzgeber der Europäischen Union noch unmittelbar der EZB beziehungsweise dem ESZB.

Die einschlägigen Aussagen der Verträge von Maastricht und Lissabon sind eindeutig und dürften eigentlich die feststellbaren Missverständnisse nicht auftreten lassen: Artikel 127 Abs. 5 AEUV stellt klar, dass die Stabilisierung der Finanzsysteme zur Zeit noch ‚Behörden‘ – der Mitgliedstaaten – obliegt, denen die Aufsicht über die Finanzmärkte übertragen ist. Das ESZB wird aufgrund dieser Vorschrift lediglich ermächtigt, „zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden zur Stabilisierung des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen“³¹ einen Beitrag zu leisten. Ohne diese Beschränkung unterlägen die

29 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

30 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der Fassung des Vertrags von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 E vom 29. Dezember 2006, S. 37-331.

31 Artikel 127 Absatz 5 AEUV.

EZB und das ESZB, wie die nationalen Aufsichtsbehörden zurzeit ihren jeweiligen Regierungen, den Weisungen der Kommission und des Rates. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Aufsichtsführung über die Kreditinstitute und damit die Sicherung der Stabilität der Finanzregime der Europäischen Union der EZB in alleiniger Zuständigkeit übertragen wäre. Die insoweit gleichermaßen einschlägige Regelung des Absatzes 6 des Artikels 127 AEUV ermächtigt den Gesetzgeber der Europäischen Union ebenfalls nicht dazu, die EZB mit der alleinigen Aufsicht über die Kreditinstitute zu betrauen, vielmehr darf die EZB lediglich neben den nationalen Aufsichtsbehörden, in Zukunft gegebenenfalls neben einer unionseigenen Aufsichtsbehörde „mit besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Kreditinstitute“ betraut werden.³²

Der Euro als Schicksalsgemeinschaft als Rechtfertigung der Vertragsverstöße

Die Einführung des Euro hat die Europäische Union nicht zu einer Schicksalsgemeinschaft umgewandelt. Die Geschichte des Geld- und Währungswesens kennt keine Fälle, in denen die Einführung einer einheitlichen Währung das politische Schicksal eines Volkes oder einer Völkerfamilie bestimmt hat. Die Einführung des Euro war auch keineswegs ein qualitativer Sprung in der Entwicklung der Integration Europas, der zu einer unverbrüchlichen Einheit geführt hat. Nicht alle Mitgliedstaaten haben sich bislang zur einheitlichen Währung bekannt und viele Beobachter haben von Anfang an befürchtet, dass die Währungsunion zu viele konstitutionelle Schwächen aufweise, um die Mitgliedstaaten und ihre Völker in einem besonderen Maße miteinander zu verbinden. Den Herausforderungen der Finanzmärkte müssen alle Staaten und Staatenverbände, selbst wenn sich die Finanzmärkte wie ‚Monster‘ oder ‚Tsunamis‘ gebärden, gewachsen sein. Nach allem lassen sich die Vertragsverstöße nicht ‚übergesetzlich‘ rechtfertigen.

Vorschläge und Debatte über weitere Reformen der europäischen Währungsunion

Die Krise der Währungsunion besteht in der Überschuldung einiger ihrer Mitgliedstaaten, der die Europäische Union nach geltendem Recht ohne – zweifelhafte – finanzielle Hilfsmaßnahmen, die auf eine Übernahme von Schulden der betreffenden Mitgliedstaaten hinauslaufen können, nicht Herr werden kann. Da die Hilfsmaßnahmen nicht zu einer Dauer Einrichtung ausarten sollen, ist nach allgemeiner Auffassung eine Reform des Regelwerkes der Währungsunion unerlässlich. Die Europäische Union muss einer ausufernden nationalen Verschuldung rechtzeitig und erfolgreich entgegenwirken können. Seit dem offenen Ausbruch der derzeitigen Krise der Währungsunion zu Beginn dieses Jahres wird daher selbst in der Öffentlichkeit über die verschiedenen Reformvorschläge diskutiert, die allerdings nicht immer ausreichend durchdacht sind. Förmliche Reformvorschläge der Europäischen Union, ihrer Organe sowie vor allem der unter dem Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates, Hermann Van Rompuy, mit der Erarbeitung diesbezüglicher Vorschläge befassten Sachverständigengruppe liegen bislang nicht vor. Es wird vermutet, dass die Auffassungen der Mitgliedstaaten beträchtlich voneinander abweichen und dass es zu keinen weitreichenden konsensfähigen Vorschlägen kommen könnte.

³² Zum vorstehenden siehe Christoph Ohler: Bankensanierung als staatliche Aufgabe, in: *Wirtschaft und Verwaltung*, Themenheft zum Gewerbearchiv. Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht: Der Staat in der Finanz- und Wirtschaftskrise 1/2010, S. 47-60; Martin Seidel: Der Ankauf nicht markt- und börsengängiger Staatsanleihen, namentlich Griechenlands, durch die Europäische Zentralbank und durch nationale Zentralbanken – rechtlich nur fragwürdig oder Rechtsverstoß?, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 14/2010, S. 521.

Unter den Vorschlägen, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden, steht die Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes an erster Stelle. Der von deutscher Seite amtlich zur Diskussion gestellte Entzug des Stimmrechts eines überschuldeten Mitgliedstaates genießt ersichtlich Sympathie. Währenddessen wird das vertragsrechtlich mögliche einvernehmliche Ausscheiden eines überschuldeten Mitgliedstaates zwecks erleichterter Wiedererlangung seiner wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit nur hinter vorgehaltener Hand als richtiger Ausweg propagiert. Die von französischer Seite seit jeher favorisierte Idee der Einrichtung einer Wirtschaftsregierung als Pendant zur Europäischen Zentralbank begegnet nach wie vor großer Skepsis auf deutscher Seite. Wenn über die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds nach dem Vorbild des Internationalen Währungsfonds reflektiert wird, wird zumeist übersehen, dass der Internationale Währungsfonds im Interesse der Aufrechterhaltung eines effizienten internationalen Handelssystems lediglich schwächelnde eigene Währungen von Mitgliedstaaten durch Kredite in fremder stärkerer Währung stützt, nicht jedoch die Haushalte der begünstigten Mitgliedstaaten durch die Übernahme von Schulden entlastet. Hinter der irreführenden Etikettierung dieses Vorschlags verbirgt sich die Vorstellung eines mit Finanzmitteln ausgestatteten Sicherungsfonds für echte finanzielle Hilfeleistungen bei der Rückführung von Schulden – vergleichbar dem Euro-Rettungsschirm. In jüngster Zeit haben von der Europäischen Kommission eingebrachte Vorschläge über eine beträchtliche Stärkung der Stellung der Kommission im Aufsichtsverfahren über die nationalen Haushaltslagen Konjunktur. Die Währungsunion müsse durch die Zuweisung von Eingriffs- und Kontrollrechten der Kommission bei der Aufstellung und Verabschiedung der nationalen Haushalte sowie – noch weiterreichender – dadurch stabilisiert werden, dass die Beschlusshoheit im Aufsichtsverfahren zukünftig nicht mehr vom Rat, sondern vorrangig von der Kommission wahrgenommen wird. Widerstand der Mitgliedstaaten ist zu vermuten und in Frankreich sowie in Italien bereits spürbar. Die Gründung einer – echten – Wirtschafts- und Sozialunion, zu der es auf der Konferenz von Maastricht nicht gekommen ist, wurde indes bislang nicht zur Diskussion gestellt. Sie würde die politisch bislang nicht gewollte Umstrukturierung der Europäischen Union von einem Staatenbund zu einem Bundesstaat, im Sinne eines Übergangs von den „United Nations of Europe“ zu einem „United Europe“ voraussetzen.

Die meisten bislang zur Diskussion gestellten Reformvorschläge können nur durch eine Änderung des Vertrags von Lissabon verwirklicht werden, die jedoch von den Mitgliedstaaten und auch von den Organen der Europäischen Union nicht ins Auge gefasst wird. Ohne eine Änderung des Vertragswerks von Lissabon könnte zum einen der Stabilitäts- und Wachstumspakt beliebig gestraft werden. Wenn seine neuen Regelungen indes rechtliche Verbindlichkeit haben sollen, müssen sie durch eine Änderung des Vertrags von Maastricht beziehungsweise Lissabon in das vertragliche Unionsrecht eingebunden werden. Wenn die Straffung ihren Zweck nicht verfehlen will, ist auch insoweit eine förmliche Änderung des Vertragswerks von Lissabon erforderlich. Zum zweiten ist die Einsetzung einer Wirtschaftsregierung ohne eine förmliche Änderung des Unionsrechts möglich, dies jedoch ebenfalls unter einer wesentlichen Einschränkung, nämlich, dass sich die Reform auf die Repräsentation in der Euro-Gruppe in Zukunft durch die Staats- und Regierungschefs statt durch die Wirtschafts- und Finanzminister beschränkt.³³

33 Hierauf scheinen sich die im Einzelnen bislang zu keiner Zeit bekannt gewordenen französischen Vorstellungen zu konzentrieren. Siehe Michael Kläsgen: Paris dringt auf Wirtschaftsregierung, in: Süddeutsche Zeitung, 14.06.2010; Clemens Fuest/Wolfgang Franz/Martin Hellwig/Hans-Werner Sinn: Zehn Regeln zur Rettung des Euro, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2010; siehe hierzu Martin Seidel: Euro-Diplomatie durch gemeinsame Wirtschaftsregierung, Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn: Working paper B 01/2008.

Der Schuman-Plan und die Zukunft der Europäischen Union

*Wilfried Loth**

60 Jahre nach der Regierungserklärung vom 9. Mai 1950, in der der französische Außenminister Robert Schuman vorschlug, „die gesamte deutsche und französische Kohle- und Stahlproduktion einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen, in einer Organisation, die für die Beteiligung der anderen europäischen Länder offen ist“,¹ liegen die Anfänge der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Nebel mythischer Vorzeit. Warum gerade Kohle und Stahl? Warum 1950? Warum gerade sechs Gründungsmitglieder, die den ersten Vertrag zu supranationaler Gemeinschaftsbildung in Europa am 18. April 1951 unterzeichneten? Selbst in den Gründerstaaten – Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, die Niederlande, Luxemburg und Italien – werden nur Wenige diese Fragen einigermaßen verlässlich beantworten können. Erst recht dürfte die Gründungsgeschichte der heutigen Europäischen Union den vielen ‚newcomern‘ fernliegen, die der Gemeinschaft zu unterschiedlichen Zeiten beigetreten sind. Die Europäische Kommission hat gerade beschlossen, die Förderung des Steinkohle-Bergbaus im Jahr 2014 ganz auslaufen zu lassen; für Schuman ist ein Seligsprechungsprozess der katholischen Kirche im Gang.

Wenn die Politiker und Bürger der Europäischen Union ein Selbstbewusstsein als Unionsbürger entwickeln sollen, ist es aber wichtig, realistische Vorstellungen von den Anfängen dieser Union zu haben. Die Geschichtswissenschaft hat viel dafür getan, solche Vorstellungen zu entwickeln. Weil Zeithistoriker immer auch Zeitgenossen sind, kam es dabei zu mancherlei Kontroversen: Der Mythos vom europäischen Idealismus der Gründerväter wurde mit Gegenmythen vom ewigen Ringen nationaler Interessen bekämpft. Unterdessen liegen aber genügend Argumente und Fakten auf dem Tisch,² um eine abgewogene Bilanz wagen zu können, die die Gründung der EGKS aus dem Nebel der Mythenbildung holt. Sie soll hier in aller Kürze versucht werden.

Der Plan und seine Vorläufer

Um die Bedeutung des Schuman-Plans zu verstehen, muss man zunächst zwischen allgemeinen Traditionslinien und Vorläufern des spezifischen Projekts unterscheiden. Der Schuman-Plan lässt sich in zweierlei Traditionen einordnen: die Tradition der Bemühungen um eine Wiedervereinigung des schwerindustriellen Komplexes von der Ruhr bis nach Lothringen, der in der Zeit des deutschen Kaiserreichs entstanden war, und die Tradition der Bemü-

* Prof. Dr. Wilfried Loth, Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Duisburg-Essen, Präsident der Verbindungsgruppe der Historiker bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

1 Zitiert nach: Horst Möller/Klaus Hildebrand (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich: Dokumente 1949-1963. Band 1: Außenpolitik und Diplomatie, München 1997, S. 225-227.

2 Vgl. Klaus Schwabe (Hrsg.): Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, Baden-Baden 1988; Ulrich Lappenküper: Der Schuman-Plan. Mühsamer Durchbruch zur deutsch-französischen Verständigung, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3/1994, S. 403-445; Gilbert Trausch: Der Schuman-Plan zwischen Mythos und Realität. Der Stellenwert des Schuman-Planes, in: Rainer Hudemann/Hartmut Kaelble/Klaus Schwabe (Hrsg.): Europa im Blick der Historiker, Historische Zeitschrift. Beihefte, München 1995, S. 105-128; Armin Heinen: Frankreich, Großbritannien und der Schumanplan – oder – Die „Entzauberung der Welt“ durch die Zeitgeschichte, in: Guido Müller (Hrsg.): Deutschland und der Westen. Festschrift für Klaus Schwabe zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1998, S. 65-75; Andreas Wilkens (Hrsg.): Le Plan Schuman dans l'Histoire. Intérêts nationaux et projet européen, Brüssel 2004.

lungen um eine europäische Einigung, die in Reaktion auf die Katastrophen des Zweiten Weltkriegs wieder aufgenommen und verstärkt worden waren. Sowohl die wechselseitige Abhängigkeit der beiden schwerindustriellen Zentren als auch die wachsende Dysfunktionalität eines Systems absolut souveräner Nationalstaaten in Europa haben vielfältige Einigungsinitiativen hervorgerufen, auf wirtschaftlichem Gebiet wie auf politischem.

In beiden Bereichen wurde die Frage nach der Form der Einigung durchaus unterschiedlich beantwortet, ebenso die Frage nach den Bedingungen der Einigung und die Frage nach der Zusammensetzung der europäischen Gemeinschaft. Die Fülle der Vorschläge und ehrgeizigen Projekte reicht von einer Verständigung über Exportbeschränkungen bis zur vollständigen Beseitigung von Wirtschaftsgrenzen, von Absprachen zwischen Großunternehmen bis zu völkerrechtlichen Verträgen, von der hegemonialen Vereinigung unter der Federführung einer Vormacht bis zur Einigung zwischen gleichberechtigten Partnern, von der Gestaltung durch ein zentrales Entscheidungszentrum bis zur ständigen Konzertierung zwischen Gründern, die die Herren der Verträge bleiben. Die Geschichte der europäischen Idee und der europäischen Einigung sind durch die Debatte und den Konkurrenzkampf zwischen diesen unterschiedlichen Formen der Gestaltung, der Einigung und der Integration gekennzeichnet.

Im Schuman-Plan überschneiden sich die Traditionslinien der Wiedervereinigung der Schwerindustrie beiderseits des Rheins und der politischen Konstruktion Europas. Was ihn von den vielen anderen Einigungsprojekten unterscheidet, ist die Idee einer gemeinsamen supranationalen Lenkung der Schwerindustrien Ostfrankreichs und Westdeutschlands. Damit schlägt er die Vereinigung der schwerindustriellen Zentren in einem spezifischen geopolitischen Kontext vor: dem Aufstieg Westdeutschlands zum unverzichtbaren Partner des Westens im entstehenden Kalten Krieg. Gleichzeitig propagiert er die Einigung durch Einrichtung einer politischen Autorität auf einer Ebene oberhalb der Nationalstaaten, die damit deren Souveränität beschränkt. In dieser Hinsicht folgt der Schuman-Plan einer Linie unmittelbarer Vorläufer, die mit einem Vorschlag von André Philip beginnt, den er am 30. November 1948 im Namen der sozialistischen Fraktion in der französischen Nationalversammlung präsentiert hat und der auf die Schaffung eines „intereuropäischen öffentlichen Dienstes für Kohle und Stahl“ zielte, zuständig für die Bereiche der Produktion, der Investition und der Festsetzung der Preise.³ Ihm folgte ein ähnlicher Vorschlag von Karl Arnold, dem Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, aus Anlass seiner Neujahrsansprache 1949.⁴ Im April 1949 wurde er von der Wirtschaftskonferenz der Europäischen Bewegung übernommen, im Hinblick auf den Stahlbereich im Dezember 1949 auch von einem Unterausschuss des Europarats. Insbesondere die zusehends dringlicher werdende Kampagne von Philip bereitete die politischen Milieus des westlichen Europas auf die Initiative vom 9. Mai 1950 vor.⁵

3 Journal Officiel de la République française. Assemblée nationale. Débats parlementaires, 01.12.1948, S. 7312-7316. Siehe Wilfried Loth: Sozialismus und Internationalismus. Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940-1950, Stuttgart 1977, S. 218ff.; zum Kontext siehe Wilfried Loth: André Philip und das Projekt eines sozialistischen Europas, in: Martin Greschat/Wilfried Loth (Hrsg.): Die Christen und die Entstehung der Europäischen Gemeinschaft, Stuttgart 1994, S. 189-202.

4 Walter Lipgens/Wilfried Loth (Hrsg.): Documents on the History of European Integration. Band 3: The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European countries 1945-1950, Berlin/New York 1988, S. 519-521; Jürgen Mittag/Claudia Hülsken: Die Vernetzung des Ruhrgebiets in Europa: Der „Arnold-Plan“ als Wegmarke europäischer Integration, in: Forum Industriedenkmalpflege und Geschichtskultur 1/2007, S. 13-20.

5 Loth: Sozialismus, 1977, S. 228, 241, 263.

Eine französische Initiative

Angesichts dieser Vorgeschichte kommt Jean Monnet nicht so sehr die Rolle eines ‚Inspirators‘ des Schuman-Plans zu, wie sie in der herkömmlichen Schuman-Plan-Mythologie beschrieben wird. Stattdessen sollte man ihn als „Geburtshelfer“ charakterisieren, wie René Girault zu Recht vorgeschlagen hat.⁶ Monnets Verdienst ist es, Schuman zu einem bestimmten Zeitpunkt von der Notwendigkeit überzeugt zu haben, das Projekt zu lancieren: im letzten Moment vor einer Konferenz der Außenminister der drei westlichen Besatzungsmächte am 11. und 12. Mai 1950, die eine Erhöhung der zulässigen westdeutschen Stahlproduktion beschließen sollte. Darüber hinaus hat er als Verhandlungsführer der französischen Delegation für eine entschlossene und effektive Umsetzung des französischen Vorschlags gesorgt.⁷ Er verfügte über das Gespür für den richtigen Augenblick, die Kunst, das Vertrauen der entscheidenden Politiker zu gewinnen, und den nötigen Scharfblick bei der Verfolgung des Wesentlichen. Diese Talente halfen ihm, den entscheidenden Schritt zu organisieren, der noch getan werden musste – auch wenn er in gewisser Weise schon in der Luft lag und der objektiven Lage Frankreichs im Kalten Krieg entsprach. Schumans Rolle bestand darin, dafür die politische Verantwortung zu übernehmen, das heißt die Risiken, die mit einem solchen Vorschlag verbunden waren, auf sich zu nehmen und sein politisches Schicksal mit dem Erfolg des Projektes zu verbinden.⁸ Insofern trägt der Schuman-Plan seinen Namen zu Recht.

Die Motive für diese Initiative der französischen Regierung sind gut bekannt, spätestens seit der Veröffentlichung eines grundlegenden Memorandums, das Monnet am 3. Mai 1950 Schuman vorgelegt hat.⁹ In erster Linie ging es darum, endlich das deutsche Problem zu lösen, wie es Schuman in einer persönlichen Aufzeichnung skizziert hat: „Deutsche Ressourcen und Energien – sich darauf beschränken, sie einzudämmen und zu bremsen, durch Verbote, Isolierung und feindliche Koalitionen, oder sie zur Geltung bringen, sie gemeinsam Zinsen abwerfen lassen zum Nutzen des ganzen vereinten Europa.“¹⁰ Die gemeinsame Erschließung entsprach nicht nur den Notwendigkeiten des europäischen Wiederaufbaus. Sie war umso dringender geboten, als die Entwicklung des Kalten Krieges die Orientierung an der Alternative der Eindämmung nicht länger zuließ: Die britischen und amerikanischen Verbündeten verlangten die Aufhebung der Beschränkung der westdeutschen Stahlproduktion auf 11,1 Millionen Tonnen pro Jahr und ihre Stabschefs drängten sogar schon auf die Aufstellung deutscher Truppen. Dass sich die Deutschen ihren Beitrag zur Verteidigung des Westens mit einer Aufhebung der einseitigen Kontrollen bezahlen lassen würden, war nur zu deutlich vorauszusehen.

Hinzu kam eine Überproduktionskrise in der Stahlindustrie, die nicht nur alle französischen Pläne zunichte machte, im Zuge des Wiederaufbaus zur ersten schwerindustriellen Macht des europäischen Kontinents zu avancieren, sondern auch die Gefahr einer raschen Rückkehr zur industriellen Hegemonie Deutschlands mit sich brachte – dank seiner Res-

6 René Girault: *Interrogations, réflexions d'un historien sur Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la Paix*, in: Gérard Bossuat/Andreas Wilkens (Hrsg.): *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la Paix*, Paris 1999, S. 13-19, hier S. 15.

7 Vgl. insbesondere die Berichte bei Lappenküper: *Schuman-Plan*, 1994; Éric Roussel: *Jean Monnet. 1888-1979*, Paris 1995, S. 518-566.

8 Zu Schuman vgl. die bahnbrechende Arbeit von Raymond Poidevin: *Robert Schuman, homme d'État 1886-1963*, Paris 1986, hier S. 244-263.

9 *Le Monde*, 09.05.1970, deutsche Übersetzung in: Gilbert Ziebur: *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, Pfullingen 1970, S. 195-200.

10 Undatierte Notiz im Nachlass Schuman, ermittelt von Trausch: *Schuman-Plan*, 1995, S. 113-114.

sources an Koks- und Kohle und der traditionellen Bevorzugung deutscher Stahlwerke bei der Belieferung mit dieser Kohle. In dieser Hinsicht könnte man den Schuman-Plan auch als ‚zweiten Monnet-Plan‘ bezeichnen – darauf bedacht, die Anstrengungen zur Modernisierung der französischen Industrie unter den neuen Bedingungen des Kalten Krieges fortzusetzen.¹¹ Entsprechend standen ihm die französischen Stahlindustriellen, die sich für diese Modernisierung schlecht gerüstet fühlten, mehrheitlich skeptisch bis ablehnend gegenüber.¹²

Im Prinzip beinhaltete dieser zweite Monnet-Plan einen Verzicht auf die Ambitionen auf eine französische Führungsrolle auf dem europäischen Kontinent. Es scheint, dass sich Monnet und Schuman zum Zeitpunkt der Lancierung ihres Plans darüber nicht ganz im Klaren waren, nicht zuletzt weil die französischen Fortschritte bei der Kokserzeugung zur Fortdauer der Illusionen beitragen. In einem Schreiben vom 9. September 1950 an Schuman, in dem Monnet das Problem der deutschen Wiederbewaffnung diskutiert, spricht er wiederholt von der „Führungsposition auf dem Kontinent, die Frankreich in der supranationalen Gemeinschaft einnehmen soll, die wir schaffen wollen.“¹³ Für die Parlamentarische Versammlung der EGKS sieht er ganz selbstverständlich eine überproportionale Gewichtung der französischen Stimmen vor. Dagegen präsentiert er die Preisgabe der entgegengesetzten deutschen Forderung nach einer Gewichtung gemäß dem jeweiligen Umfang der Kohle- und Stahlproduktion der beteiligten Länder und die Verständigung mit Konrad Adenauer über eine gleich starke Vertretung Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland als einen französischen Erfolg und als Ausweis des Gemeinschaftsgeistes.¹⁴ Tatsächlich spiegelt die Entwicklung des Schuman-Plans im Zuge der Verhandlungen das wachsende Gewicht der Bundesrepublik nach dem Beginn des Korea-Krieges wider. Monnet ist das aber nur teilweise bewusst. Auf jeden Fall spricht er darüber nicht.

Man kann den ursprünglichen Vorschlag der französischen Regierung daher als ein Übergangprojekt betrachten, dessen technokratischer Charakter – die Schaffung einer Hohen Behörde ohne direkte Verbindungen mit den Nationalstaaten und ohne strikte Kontrollen – eine Wahrheit verbirgt, die für Frankreich eher bitter ist. Wie Andreas Wilkens in einem Essay über das Verhältnis von Monnet und Adenauer geschrieben hat, „bestand die Kraft des Schuman-Plans im Wesentlichen im Prinzip einer Gleichbehandlung der Bundesrepublik.“¹⁵ Es dürfte verständlich sein, dass die Anerkennung dieses Prinzips den französischen Initiatoren nicht leicht gefallen ist.

Die deutsche Reaktion und die Rolle der USA

Auf der anderen Seite war auch die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu dieser wechselseitigen Kontrolle keineswegs selbstverständlich. Gewiss bot der Schuman-Plan der Bundesrepublik die Perspektive einer Beendigung der einseitigen Kontrolle, das heißt einer Aufhebung der Internationalen Ruhrbehörde, der Beschränkungen der deutschen Stahl-

11 Die Wirtschaftsabteilung des französischen Außenministeriums hat das Projekt im Mai so bezeichnet. Siehe Trausch: Schuman-Plan, 1995, S. 114-115; als wissenschaftliche Analyse Constantin Gochler/Christoph Buchheim/Werner Bühner: Der Schumanplan als Instrument französischer Stahlpolitik. Zur historischen Wirkung eines falschen Kalküls, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 2/1989, S. 171-206.

12 Siehe Sylvie Lefèvre-Dalbin: Les sidérurgistes français face au Plan Schuman: la réaction ambivalente de la maison De Wendel, 1950-1952, in: Wilkens: Plan Schuman, 2004, S. 197-217.

13 Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes (Hrsg.): Jean Monnet - Robert Schuman. Correspondance 1947-1953, Lausanne 1986, S. 53-55.

14 Jean Monnet: Mémoires, Paris 1976, S. 413-415; vgl. Andreas Wilkens: Jean Monnet, Konrad Adenauer et la politique européenne de l'Allemagne fédérale – Convergence et discordances (1950-1957), in: Bossuat/Wilkens: Jean Monnet, 2004, S. 147-201, hier S. 158.

15 Ebenda.

produktion und des Besatzungsstatuts. Aber nichts verpflichtete die Deutschen, dafür eine gewiss wechselseitige, aber auch dauerhafte Kontrolle zu akzeptieren. Zudem war das Gleichgewicht wechselseitigen Vertrauens nur schwer aufrecht zu erhalten, das für das Gelingen einer solchen konstruktiven Lösung erforderlich war: Vertrauen in die demokratischen Tugenden des künftigen deutschen Partners auf der einen Seite, Vertrauen in das Fair Play der bisherigen Besatzungsmacht auf der anderen. Dieses Gleichgewicht konnte jederzeit gebrochen werden. Im Frühjahr 1950, insbesondere nach der Unterzeichnung der Konventionen zwischen Frankreich und dem Saarland vom 3. März, die die Währungs- und Zollunion zwischen beiden Ländern festschrieben,¹⁶ sah Adenauer diesen Moment immer näher kommen. Dies erklärt seine immer phantastischer werdenden Einigungsvorschläge und seine offenkundige Erleichterung, als Schuman ihn am 8. Mai 1950 noch vor den Mitgliedern der französischen Regierung über seine bevorstehende Initiative informierte.

Für den Erfolg dieser Initiative war der Beitrag von Adenauer also in hohem Maße entscheidend. Die Europa-Visionen des deutschen Bundeskanzlers zeichneten sich nicht gerade durch hohe Präzision aus. Aber gerade diese Flexibilität ließ seine Europapolitik so außerordentlich effektiv werden. Flexibilität galt für Adenauer nämlich nur auf der taktischen Ebene. Sie war an tiefgreifende Überzeugungen gebunden, die ihn von der Mehrzahl seiner deutschen Mitbürger unterschied. Adenauer wusste in hohem Maße um die Notwendigkeit, die Sicherheitsbedürfnisse der europäischen Nachbarn zu berücksichtigen, insbesondere die Sicherheitsbedürfnisse Frankreichs. Er war von der Notwendigkeit einer Emanzipation der Deutschen von der preußischen Vorherrschaft überzeugt, einer Westorientierung der Deutschen, einer Überwindung des Nationalismus in Deutschland und in Europa, einer westlichen Integration der Deutschen und einer ‚organischen Verflechtung‘ aller Europäer. Gleichzeitig war er von der Furcht vor der Sowjetunion dermaßen besessen, dass er in der Verfolgung seiner europäischen Politik keinen Moment im Hinblick auf die Einheit oder Wiedervereinigung Deutschlands zögerte.

Durch diese außerordentliche Verbindung von tiefgreifenden Überzeugungen und pragmatischer Flexibilität war Adenauer der ideale deutsche Gesprächspartner für die Westmächte im Hinblick auf die Schaffung des westlichen Bündnisses.¹⁷ Wie Klaus Schwabe gezeigt hat, hat Adenauer diese Rolle auch bei der Verwirklichung des Schuman-Plans gespielt, der sich durch die Macht der Umstände zum Grundstein der europäischen Konstruktion entwickelte. Die Furcht vor einer Verständigung zwischen Frankreich und der Sowjetunion sowie eines Rückfalls der USA in den Isolationismus ließen ihn jeden Vorschlag einer europäischen Kontrolle akzeptieren, wenn er der Bundesrepublik nur die Aussicht auf eine Gleichbehandlung in der Zukunft ließ.¹⁸ Adenauer wurde damit zu einem der ‚Väter Europas‘. Wenn man diesem Ehrentitel einen präzisen Sinn geben will, ist es angebracht, ihn für die drei Männer zu reservieren, die es verstanden hatten, den Eckstein zu lancieren und zu errichten, also für Monnet, Schuman und Adenauer.

Diese Feststellungen führen zugleich zur Debatte zwischen Volker Berghahn, Werner Bührer und anderen über die Rolle der US-Regierung bei der Verwirklichung des Schuman-Plans.¹⁹ Zweifellos haben die Amerikaner nur bei einem einzigen Punkt in die Erarbeitung

16 Vgl. Armin Heinen: *Saarjahre. Politik und Wirtschaft im Saarland 1945-1955*, Stuttgart 1996, S. 348-360.

17 Vgl. Wilfried Loth: *Konrad Adenauer und die europäische Einigung*, in: Mareike König/Matthias Schulz (Hrsg.): *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000*, Stuttgart 2004, S. 39-59.

18 Klaus Schwabe: *L'Allemagne, Adenauer et l'option de l'intégration à l'Ouest*, in: Wilkens: *Plan Schuman*, 2004, S. 81-105.

19 Vgl. Werner Bührer: *Auf eigenem Weg. Reaktionen deutscher Unternehmer auf den Amerikanisierungsdruck*, in: Heinz Bude/Bernd Greiner (Hrsg.): *Westbindungen. Amerika in der Bundesrepublik*, Hamburg 1999, S. 181-201; Volker Berghahn: *Reconstruction et réorganisation. Le modèle américain, l'économie européenne de l'après-guerre et le Plan Schuman, 1941-1951*, in: Wilkens: *Plan Schuman*, 2004, S. 107-121.

des Vertrags über die Gemeinschaft für Kohle und Stahl eingegriffen, nämlich im Hinblick auf die Garantien für die Entflechtung der deutschen Industrie. In der Perspektive der amerikanischen Entscheidungsträger war dies aber der wesentliche Punkt im Projekt einer Restrukturierung der europäischen Industrie, die über eine Restrukturierung der deutschen Industrie erfolgen sollte. Bis hierhin erscheint die Argumentation von Berghahn überzeugend.

Die Feststellung eines amerikanischen Erfolgs rechtfertigt es freilich noch nicht, von einer Amerikanisierung der europäischen Industrie zu sprechen. Vielmehr kann man eine Übereinstimmung zwischen unterschiedlichen Modernisierungsanstrengungen registrieren, die zu einem gemeinsamen Erfolg führten. So wahrscheinlich es ist, dass Monnet ohne die amerikanische Unterstützung, ohne die energischen Interventionen von Hochkommissar John McCloy und dem sonstigen Druck, der von amerikanischer Seite ausgeübt wurde, die Garantien zur Entflechtung der deutschen Industrie niemals erhalten hätte, so richtig ist auch, dass McCloy ohne die Zustimmung Adenauers nicht in der Lage gewesen wäre, der deutschen Industrie seinen Standpunkt aufzuzwingen. Adenauers Furcht vor einer Rückkehr zum Isolationismus hat den Sieg der Koalition der Modernisierer ermöglicht – einer Koalition, die durch die beständigen Angriffe der Kommunisten nur noch verstärkt wurde.²⁰

Die Rolle der europäischen Partner

Die Geschichte des Schuman-Plans ist also in erster Linie eine deutsch-französische Geschichte, die Geschichte eines de-facto-Friedensvertrags zwischen Frankreich und Deutschland. Dieser Friede konnte aber nicht ohne den Beitrag der anderen Partner der westeuropäischen Konstruktion geschlossen werden. Er lag aber auch in deren eigenem Interesse. Damit ist jede Geschichte der Anfänge der europäischen Konstruktion unvollständig, die sich auf die beiden Hauptakteure beschränkt.

Die Frage, die sich den europäischen Partnern der deutsch-französischen Konstruktion stellte, betraf die Vereinbarkeit des Interesses an einer Integration Westdeutschlands mit ihren sonstigen Interessen und Erfordernissen. Für Italien und die Beneluxstaaten war die Antwort auf diese Frage im Wesentlichen positiv – auch wenn sich Belgien eine beträchtliche Fortdauer des Rechts zu sichern wusste, seine überalterte Kohleindustrie zu subventionieren, und Italien darum bemüht war, die Freizügigkeit seiner Arbeitskräfte sowie die Festlegung einer Übergangsperiode bis zur vollen Marktintegration zu erhalten. Den Beneluxstaaten ist insbesondere die Klärung beziehungsweise Stärkung der Rolle der nationalen Regierungen in der definitiven Konstruktion der EGKS zu verdanken. Man kann damit mit Monnet und entsprechend den Ambitionen des niederländischen Außenministers Dirk Stikker eine Schwächung des supranationalen Prinzips sehen.²¹ Gleichwohl kommt den Vertretern der Niederlande, Luxemburgs und Belgiens das Verdienst zu, das Problem der demokratischen Kontrolle und Legitimation einer supranationalen Konstruktion mit aller Deutlichkeit zur Sprache gebracht zu haben. Was den Einfluss Italiens betrifft, so muss man mit Daniela Preda festhalten, dass der italienische Ministerpräsident Alcide de Gasperi wesentlich deutlicher als die anderen Verantwortlichen der Gründungsperiode sah, dass sich die EGKS auf Dauer nur als Beginn eines politischen Europas halten ließ.

20 Vgl. Ulrich Pfeil: *La République démocratique allemande et le Plan Schuman, 1950-1952*, in: Wilkens: *Plan Schuman*, 2004, S. 323-359.

21 Vgl. Marie-Thérèse Bitsch: *La triple option de Paris: pour une Europe supranationale et sectorielle autour d'un noyau franco-allemand*, in: Wilkens: *Plan Schuman*, 2004, S. 149-168; Pascaline Winand: *Max Kohnstamm et le Plan Schuman: „On change les assiettes“ ou „Plus est en vous“*, in: Wilkens: *Plan Schuman*, 2004, S. 361-372.

Die britische Antwort fiel, wie man weiß, negativ aus. Über diese Entscheidung gegen eine Beteiligung an den Anfängen der europäischen Konstruktion ist viel diskutiert worden und es mangelt nicht an Stimmen, die zumindest im Rückblick meinen, dass diese Entscheidung falsch gewesen sei.²² Die Beratungen in der britischen Regierung zeigen aber, dass die negative Antwort nicht von vorneherein feststand und dass die Akteure sie gleichwohl als eine konstruktive Antwort verstanden wissen wollten. Außenminister Ernest Bevin und die anderen Verantwortlichen an der Themse wussten, dass Großbritannien auf die deutsch-französische Verständigung angewiesen war. Nachdem sie mit dem Versuch gescheitert waren, den Schuman-Plan ohne seine supranationale Dimension zu verwirklichen (was ihm den Kern seiner Nützlichkeit genommen hätte), vermieden sie es sorgsam, das Projekt der Sechs in irgendeiner Weise zu boykottieren. Eine ausgewogene Geschichte des Schuman-Plans sollte auch diesen britischen Beitrag zum schließlichen Erfolg unterstreichen.²³

Man muss hinzufügen, dass ein Europa ohne Großbritannien natürlich viel weniger attraktiv war und in der öffentlichen Meinung viel weniger Unterstützung hatte als ein Europa unter britischer Führung, wie es der Mehrheit der Europäischen Bewegung an der Schwelle zu den 1950er Jahren vorschwebte. Wie Anne Dulphy und Christine Manigand gezeigt haben, sperrte sich etwa die öffentliche Meinung in Frankreich gegen die Idee einer Partnerschaft mit Deutschland und zog ihr eine Partnerschaft mit Großbritannien bei Weitem vor.²⁴ Der Schuman-Plan hat also keineswegs allgemeine Begeisterung hervorgerufen – was die politische Leistung Schumans und auch Adenauers umso bemerkenswerter erscheinen lässt. Ganz verständlich wird sie erst vor dem Hintergrund eines Netzwerks pro-europäischer Christdemokraten in Frankreich und Deutschland, die sich in ihren innerparteilichen Auseinandersetzungen wechselseitig unterstützten.²⁵ In der geringen Akzeptanz eines Europas ohne Großbritannien dürfte aber auch der wesentliche Grund dafür liegen, warum von der EGKS kein direkter Weg zur politischen Föderation Europas führte, wie ihn de Gasperi für notwendig hielt, und warum das europäische Projekt nach dem verheißungsvollen Anfang von 1950/51 mit so vielen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte.²⁶ Der funktionelle Ansatz des Schuman-Plans, der auf die Folgewirkungen des Beginnens an einem „begrenzten, aber entscheidenden Punkt“ setzte,²⁷ war insofern nicht ganz unschuldig an diesen Schwierigkeiten, als er eine baldige Korrektur der britischen Haltung infolge der grundlegenden Veränderung der Gesamtkonstellation europäischer Politik suggerierte und so viele Europäer zögern ließ, auch die nächsten Schritte ohne britische Beteiligung zu gehen. Möglicherweise hätte eine offensivere politische Pädagogik der Öffentlichkeit der Sechs zu einer realistischeren Wahrnehmung der britischen Haltung verhelfen können.

Erkenntnisse für die Zukunft

Aber auch wenn sich der Weiterbau an der europäischen Konstruktion als schwierig erweisen sollte, erwies sich der Grundstein der EGKS als durchaus tragfähig. Insofern steckt

22 Vgl. etwa die lebhafteste Kritik von Edmund Dell: *The Schuman Plan and the British abdication of leadership in Europe*, Oxford 1995.

23 Vgl. Heinen: *Frankreich*, 1998, S. 73-74.

24 Anne Dulphy/Christine Manigand: *Du Plan Schuman à la CECA: les perspectives de l'opinion française*, in: Wilkens: *Plan Schuman*, 2004, S. 245-267.

25 Wie Wolfram Kaiser nachgewiesen hat: *Wolfram Kaiser: Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge 2007, S. 191-252.

26 Vgl. Wilfried Loth: *Der Abschied vom Europarat. Europapolitische Entscheidungen im Kontext des Schuman-Plans*, in: Schwabe: *Anfänge*, 1988, S. 183-195.

27 So Monnet in seinem Memorandum vom 03.05.1950, deutsche Übersetzung in: Ziebur: *Deutsch-französische Beziehungen*, 1970, S. 195.

in dem Mythos von den Gründervätern ein wahrer Kern: Der Schuman-Plan stellte tatsächlich den Beginn einer neuen Architektur für Europa dar. Aus seiner Beobachtung ergeben sich einige zentrale Erkenntnisse hinsichtlich der Wirkungsweise der Europäischen Union:

Erstens: Die verbreitete Gegenüberstellung von europäischem Idealismus und nationalen Egoismen ist wenig sinnvoll. In der europäischen Konstruktion ging und geht es um die Verfolgung gemeinsamer oder komplementärer Interessen der europäischen Nationen, die auf nationalstaatlicher Ebene allein nicht mehr oder nicht so gut bedient werden können. Die Qualität europäischer Politik ergibt sich daraus, wie weit und wie effektiv europäische Regierungen der Einsicht in die begrenzte Kapazität des nationalstaatlichen Instrumentariums folgen.

Zweitens: Kern der europäischen Konstruktion ist der Friedensschluss zwischen den kontinentalen Großmächten Frankreich und Deutschland, wie ihn Winston Churchill schon in seiner Züricher Rede vom September 1946 gefordert hat.²⁸ Eine Führungsfunktion in dieser Konstruktion können daher nur die französische und die deutsche Regierung gemeinsam wahrnehmen. Wenn sie effektiv sein wollen, müssen sie allerdings darauf achten, die europäischen Partner nicht hegemonial zu übervorteilen.

Drittens: Den größten Erfolg verspricht immer noch, wie Monnet es formuliert hat, „eine konkrete und entschlossene Aktion, die auf einen begrenzten, aber entscheidenden Punkt abzielt, im Hinblick darauf eine fundamentale Veränderung nach sich zieht und Schritt für Schritt die einzelnen Bestandteile selbst des Gesamtproblems ändert.“²⁹ Europa, so ergänzte es Schuman in der Erklärung vom 9. Mai 1950, „wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.“³⁰ Insofern dürfte es hilfreich sein, wenn sich die europapolitische Debatte nach den Jahren ziemlich abstrakter Beschäftigung mit der Reform der europäischen Institutionen wieder aktuellen Sachthemen zuwendet. Die Vorstellung, mit dem Vertrag von Lissabon sei ein Endpunkt europäischer Integration erreicht, erscheint jedenfalls ziemlich weltfremd.

28 Text u. a. in Lippgens/Loth: Documents, 1988, S. 662-666.

29 Zitiert nach Zieburga: Deutsch-französische Beziehungen, 1970, S. 195.

30 Zitiert nach: Möller/Hildebrand: Die Bundesrepublik Deutschland, 1997, S. 225-227.

TAGUNG

Zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion: Integrations Schub wider Willen?

*Bela Böhme, Manuel Mohr und Julian Plottka**

Die Jahreskonferenz des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium war den unterschiedlichen Dimensionen der aktuellen Debatte über die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion gewidmet. Einen Schwerpunkt der Diskussionen bildete das kurz zuvor von der Europäischen Kommission vorgelegte Legislativpaket¹ mit Vorschlägen zur Reform des Verfahrens bei übermäßigem Defizit und der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum sowie zur Schaffung von Instrumenten zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

Diese Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Koordinierung wurden dabei in den Kontext der seit Langem insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland geführten Debatte über eine europäische ‚Wirtschaftsregierung‘ gestellt. Im Rahmen der Tagung wurde die Bewertung des Legislativpakets und weiterer derzeit diskutierter Reformoptionen durch grundlegendere Fragestellungen nach den Ursachen und den Rahmenbedingungen der Krise ergänzt. Hier wurde das institutionelle Design der Wirtschafts- und Währungsunion ebenso thematisiert wie Motivationen hinter dem Entstehen nationaler Budgetdefizite und Optionen zu ihrer Überwindung. Das bestehende Primärrecht wurde dabei nicht allein auf Notwendigkeiten zur Reform hin untersucht, sondern es wurde auch seine handlungsbegrenzende und -ermöglichende

Die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion

Jahreskonferenz des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium

Mit freundlicher Unterstützung der Fritz-Thyssen-Stiftung

Berlin, 7./8. Oktober 2010

Begrüßung

Matthias PETSCHKE, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

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

Dr. Elfriede REGELSBERGER, Stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise als Stressfaktor für die Eurozone

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

Kurzstatements

Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Duisburg-Essen und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim, Stuttgart

Prof. Dr. András INOTAI, Generaldirektor, Institut für Weltwirtschaft, Ungarische Akademie der Wissenschaften, Budapest

* Bela Böhme, Institut für Europäische Politik, Berlin.
Manuel Mohr, M.A., Institut für Europäische Politik, Berlin.
Julian Plottka, Dipl.-Pol., Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Als Überblick zum Legislativpaket siehe: Europäische Kommission: Wirtschaftspolitische Steuerung in der EU: Kommission legt umfassendes Legislativpaket vor, Dok. IP/10/1199.

Wirkung auf die kommenden Politikentscheidungen diskutiert. Im Zentrum aller Debatten stand dabei die Frage, ob die Krise einen weiteren Integrationsschub auslösen wird.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise: Katalysator einer strukturellen Krise?

Das erste Panel der Tagung widmete sich dem Thema: „Die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise als Stressfaktor für die Eurozone“. Es wurde von der Leitfrage bestimmt, wie sich trotz der Bedingungen der Finanzkrise die Stabilität der Eurozone gewährleisten lässt.

Die Leistungsbilanzunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, die im Zuge der Krise zu Tage getreten sind, wurden als das derzeit dringlichste Problem erkannt. Vor diesem Hintergrund wurden die verschiedenen Möglichkeiten der wirtschaftspolitischen Koordination innerhalb Europas in der Fiskal- und Geldpolitik erörtert sowie die fiskalischen Aktivitäten der Europäischen Zentralbank (EZB) bewertet. Es müsste hierbei jedoch die hohe globale Liquidität und die daraus resultierende Abhängigkeit Europas von Akteuren wie den USA und China berücksichtigt werden. Gleichzeitig wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit, angesichts des vorherrschenden Misstrauens den regulierenden Kräften der Märkte gegenüber, eine vertiefte politische Union die einzige Alternative sei.

Einigkeit herrschte darüber, dass die Finanzkrise neben dem Problem der drastischen Staatsverschuldungen, das durch die Krise zwar verstärkt wurde, aber dessen Ursachen doch in nationalen Politiken zu suchen seien, vor allem eine Governance-Krise hervorgebracht habe. Zur Lösung dieser sei die Schaffung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in einer Wirtschafts- und Währungsunion selbstverständlich. In der Debatte sei bisher noch nicht deutlich genug geworden, dass diese nicht zwangsläufig auf eine Zentralisierung und einen anwachsenden EU-Kompetenzkatalog hinauslaufe und auch nicht zu einer Einschränkung der Unabhängigkeit der EZB

Divergenz, Disziplin und Wettbewerbsfähigkeit: die Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Vorsitz: Prof. Dr. Wim KÖSTERS, Ruhr-Universität Bochum und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

Kurzstatements

Barbara BÖTTCHER, Leiterin Wirtschafts- und Europapolitik, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Henrik ENDERLEIN, Hertie School of Governance, Berlin

Dr. Reinhard FELKE, Europäische Kommission, GD Wirtschaft und Finanzen, Brüssel

Dr. Martin HEIPERTZ, Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Der Ausbau der Wirtschafts- und Währungsunion: das rechtliche Instrumentarium

Vorsitz: Prof. Dr. Siegfried MAGIERA, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Kurzstatements

Prof. Dr. Ulrich HÄDE, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt an der Oder

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

Politische Voraussetzungen fiskalischer Disziplin und finanzieller Solidarität in der Eurozone

Vorsitz: Prof. Dr. Gianni BONVICINI, Executive Vice President, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rom

Kurzstatements

Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Dr. Michael DAUDERSTÄDT, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dr. Charalampos KOUTALAKIS, Universität Athen

Institutionelle Lösungen für die europäische „Wirtschaftsregierung“

Vorsitz: Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Kurzstatements

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

Dr. Arndt FREYTAG VON LORINGHOVEN, Ministerialdirigent, Stellvertretender Leiter der Europaabteilung, Beauftragter für Grundsatzfragen der EU, Auswärtiges Amt, Berlin

Prof. Dr. Joachim SCHILD, Universität Trier

führen müsse. Stattdessen würden die Unterschiede eines französischen und eines deutschen Governance-Modells diskutiert, wodurch die Debatte um eine europäische Wirtschaftsregierung zu europapolitischem Sprengstoff avanciere, wie die Äußerungen von Christine Lagarde gezeigt hätten.

Grundlage für diese Governance-Debatte war die Annahme, die Eurozone an sich sei zwar ein Erfolgsmodell, gleichzeitig seien aber viele der heutigen Probleme als systemimmanent und als Durchsetzungsfehler zu betrachten. Es wurde diskutiert, dass der Euro-Rettungsschirm notwendig gewesen sei, die strukturellen Probleme aber, besonders hinsichtlich seines absehbaren Auslaufens, nicht aus dem Blick verloren werden dürften. Auch werde der Abbau der öffentlichen Verschuldung zunehmend eine Frage von Solidarität und Verantwortung. Die Unterscheidung von Eurozonen- und Nicht-Eurozonenmitgliedern berge die Gefahr einer Zwei-Klassen-Struktur unter den Mitgliedstaaten.

Das Legislativpaket der Kommission: Bewertung im Lichte des aktuellen Reformbedarfs

Zu Beginn der Sitzung wurde zunächst die Entstehung der Währungsunion skizziert und auf die Schwächen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hingewiesen. Im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise habe sich das bestehende Modell als nicht funktionsfähig erwiesen und sich die Notwendigkeit grundlegender Änderungen gezeigt. Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie deren mögliche Gestaltung waren vor diesem Hintergrund Gegenstand der Diskussion.

Als Ausgangspunkt für die weitere Debatte wurden die wesentlichen Inhalte des von der Europäischen Kommission jüngst vorgelegten Legislativpakets dargelegt. Obwohl Schwachstellen der Wirtschafts- und Währungsunion seit Längerem bekannt gewesen seien, habe erst die Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung Griechenlands die Dringlichkeit einer Reform der bestehenden währungspoliti-

Schlussfolgerungen

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

schen Mechanismen der Europäischen Union verdeutlicht. Die neuen Kommissionsvorschläge zielten darauf, zeitnah konkrete Lösungen zu finden, ohne primärrechtliche Änderungen notwendig zu machen. Inhaltlich sei das Legislativpaket zweigeteilt: Es enthalte einerseits Instrumente zur Überwachung der nationalen Haushaltsführung, andererseits zur makroökonomischen Überwachung der Eurozonenmitglieder.

Die von der Kommission vorgeschlagene Stärkung der präventiven Mechanismen und Sanktionsmöglichkeiten sowie die Vorgaben zur nationalen Haushaltsführung wurden unterschiedlich, jedoch überwiegend positiv bewertet. Nichtsdestotrotz wurde selbst von Befürwortern des Legislativpakets angemahnt, dass eine Bewertung nationaler Haushaltslagen neben den öffentlichen Finanzen auch die private Verschuldung mit einbeziehen müsse. In Anbetracht der strukturellen wirtschaftlichen Divergenzen innerhalb der Eurozone wurde jedoch auch generelle Kritik an den Gesetzesvorhaben laut. Die langfristige Stabilität der Eurozone setze nämlich sowohl eine tatsächliche fiskalpolitische Integration als auch eine Vollendung der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Mitgliedstaaten voraus – beides sei in den Initiativen nicht vorgesehen.

Des Weiteren bestand Einigkeit darüber, dass der Ausschluss und Wiedereintritt einzelner Mitgliedstaaten aus der Eurozone keine gangbare Lösung sei, da dies schwer kalkulierbare systemische Risiken berge. Als Alternativen wurden deshalb die Möglichkeit einer ‚bail-out-Option‘ sowie die eines Insolvenzverfahrens für Defizitsünder kontrovers diskutiert.

Welche politischen Reformen unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen und fiskalischen Umständen umsetzbar seien, wurde im Rah-

men des Panels ebenfalls thematisiert. In diesem Zusammenhang stand die grundsätzliche Zustimmung der Bundesregierung zu den Kommissionsvorschlägen sowie deren Präferenz für primärrechtliche Änderungen zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Mittelpunkt. Widerstand anderer Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine erneute Vertragsreform sei zu erwarten, die Differenzen jedoch überbrückbar. Insgesamt müssten neue Mechanismen eingeführt werden, die den bestehenden „European Financial Stability Facility“ (EFSF) ersetzen, um dessen Perpetuierung zu vermeiden.

Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion: rechtliche Grenzen und Chancen

Das dritte Panel war dem rechtlichen Instrumentarium zum Ausbau der Wirtschafts- und Währungsunion gewidmet. Diese verfüge bereits über Instrumente, die daraufhin untersucht werden müssten, ob überhaupt die Notwendigkeit zur Schaffung eines neuen rechtlichen Instrumentariums bestehe. Damit verbunden sei die Frage nach der Eignung des geltenden materiellen Rechts einerseits und des geltenden Verfahrensrechts andererseits. Diesen Fragen wandten sich die Panelisten unter besonderer Berücksichtigung des Legislativpakets der Europäischen Kommission zu.

Auf einer grundsätzlichen Ebene wurde das wechselseitige Verhältnis von Politik und Recht thematisiert. Recht sei zuerst als Ausdruck einer politischen Entscheidung zu einem bestimmten Zeitpunkt zu begreifen. In diesem Sinne stelle das Recht ein Tableau für zu ergreifende Maßnahmen bereit. Zum Zweiten konditioniere Recht die Politik aber auch. Die derzeit diskutierten Reformvorschläge fänden bestehendes Recht und eine funktionierende Union vor. Einige Reformoptionen könnten entsprechend durch Sekundärrechtsakte, andere nur durch Vertragsänderungen umgesetzt werden. Ergänzend bestehe die Möglichkeit, Maßnahmen außerhalb des EU-Rechts zu ergreifen. Drittens schaffe die Verbindung von Recht und Politik Orientierungs-

sicherheit. So hätten die geltenden Regeln die Entstehung der Krise nicht verhindert und auch das Primärrecht weise Stellen auf, in denen es nicht eindeutig sei. Dennoch habe die Politik in der Krise auf dieser Basis handeln können.

Diese Erwägungen zur Beziehung von Politik und Recht fanden ihre konkreten Beispiele in der Diskussion der derzeit zur Debatte stehenden Reformoptionen. Die Rechtsgrundlage des jüngsten Legislativpakets, Art. 136 i.V.m. Art. 121 Abs. 6 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ermögliche eine verstärkte Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik in der Eurozone. Hinsichtlich der Zulässigkeit, auf diese Basis die vorgesehene Umkehrung der Beschlussfassung im Rat zu einem befristeten Ablehnungsrecht zu stützen, wurden jedoch deutliche Zweifel geäußert.

Genereller wurden die Optionen zur Schaffung eines permanenten Beistandsmechanismus diskutiert. Art. 122 Abs. 2 AEUV lasse nur Notstandsmaßnahmen zu. Als Rechtsgrundlage für einen permanenten Beistandsmechanismus komme deshalb allein Art. 352 AEUV infrage. Die Fortentwicklung des Primärrechts mithilfe dieser Flexibilitätsklausel stehe aber gemäß § 8 des Integrationsverantwortungsgesetzes unter dem Vorbehalt einer Zustimmung des Deutschen Bundestages.

Mangelhafte Haushaltsdisziplin: Gründe und Auswege

Als politische Voraussetzungen wurden hemmende und förderliche Faktoren für die fiskalische Disziplin von Staaten sowie Optionen zum Abbau von Staatsschulden diskutiert. Zudem gewährte das vierte Panel Einblicke in die laufende griechische Debatte.

Warum sind Haushaltsdefizite so populär? Unter der Prämisse des Bestehens demokratischer Entscheidungsverfahren wurde die Präferenzstruktur der Wähler zur Beantwortung der überspitzten Ausgangsfrage herangezogen. Diese tendierten dazu, kurzfristige indi-

viduelle Vorteile den langfristigen gesamtgesellschaftlichen Folgen von Verschuldung vorzuziehen. Die These von der Wirkung der parteiideologischen Färbung der Regierung auf das Verschuldungsniveau finde hingegen keinen ausreichenden empirischen Beleg. Ein stark polarisierter Parteienwettbewerb habe aber diese Wirkung. Daneben wurde der Einfluss institutioneller Faktoren untersucht. So sei gut belegbar, dass föderal organisierte Staaten zu einer höheren Verschuldung tendierten. Ein Faktor, der Staatsdefizite begrenze, seien verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenzen.

Nach einem Blick auf die Rahmenbedingungen der Entstehung von Verschuldung folgte eine Erörterung der Optionen zum Abbau von Staatsschulden. Dazu sei ein neuer, nicht mehr eindimensionaler Blick auf Schulden notwendig: Schulden eines Akteurs seien die Investitionen eines anderen und generierten für diesen Wohlstand. Vor diesem Hintergrund böten sich drei Optionen an, Schulden zu überwinden: 1. Die Durchführung einer Umschuldung, die aber derzeit die Gefahr einer neuen Finanzkrise berge, da die Gläubiger Verluste zu realisieren hätten. 2. Der Schuldner spare, was jedoch dessen wirtschaftliche Entwicklungsperspektive verschlechtere. 3. Die Gläubiger stärkten die Wirtschaft der Schuldner durch eine Steigerung ihrer Importe aus den Schuldnerstaaten. So bestünde zwar die Gefahr einer Inflation, es werde aber Wachstum generiert. Deshalb seien eine Überwachung der Leistungsbilanzsalden sowie eine Orientierung der Fiskalpolitik an einer dynamischen statt einer statischen Schuldenbegrenzung zu begrüßen.

Ergänzt wurde die theoretische Diskussion um Einblicke in die griechische Debatte als Rahmenbedingung für das weitere Handeln des Landes zur Bewältigung der Krise. Dort sei die Auffassung verbreitet, dass das Land die Verantwortung habe, die eigenen Probleme zu lösen und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Die Krise werde als Chance begriffen, um seit Langem notwendige Refor-

men nun umzusetzen, was bereits begonnen habe. Dass die Union nahezu unvorbereitet von der Krise getroffen worden sei, zeige die Notwendigkeit, auf EU-Ebene ein Instrumentarium zu schaffen, um künftig schneller auf Krisen reagieren zu können. Gerade, dass das jüngste Legislativpaket der Kommission eine Diskussion über die unausgewogenen Außenhandelsbilanzen angestoßen habe, wurde aus griechischer Sicht begrüßt.

*Die ‚Europäische Wirtschaftsregierung‘:
Facetten eines schillernden Begriffs*

Es wurde zunächst dargelegt, dass die Idee einer Wirtschaftsregierung nicht neu ist, wie die Geschichte der Initiativen zeigt, die bis zu den späten 1960er Jahren und der Einrichtung der Zollunion zurückreiche. Stets seien die Diskussionen von einem internen Tauziehen und der Dominanz nationalstaatlicher Interessen bestimmt worden. Daraus resultierend seien bindende Regeln, die zu einer vertieften wirtschaftlichen Integration geführt hätten, immer ausgehebelt worden. Ob eine Wirtschaftsregierung heute in Form einer Institution jenseits von Kommission und Rat sowie nationalstaatlichen Partikularinteressen möglich sei, hänge nicht zuletzt auch von der Einsicht der Bürgerinnen und Bürger ab.

Daran anschließend wurde deutlich, dass eine effizientere wirtschaftspolitische Koordination notwendig ist. Diese müsse sich, im Gegensatz zu dem Symptome bekämpfenden Euro-Rettungsschirm, um die Ursachen kümmern. Nicht nur die Überwachung von Haushaltsdefiziten, sondern auch die bis zum Inkrafttreten Vertrages von Lissabon noch geltenden Regelungen des Maastrichter Vertrages hätten sich hinsichtlich einer langfristigen Koordination von Strukturpolitiken als unzureichend erwiesen. Ein regelbasiertes und weniger politisiertes System, das unter Setzung der politischen Rahmenbedingungen die Wettbewerbsfähigkeit ins Zentrum stellt, sei notwendig. Einig wurde man sich auch darüber, dass die Hauptanpassungslast bei den Defizitländern liege, aber auch Überschuss-

länder wie Deutschland ihrer Mitverantwortung nachkommen müssten.

Ein weiterer Schwerpunkt der Diskussion lag auf den Missverständnissen im französisch-deutschen Dialog um den ‚schillernden‘ Begriff einer Wirtschaftsregierung. Hier wurde deutlich, dass die französischen und deutschen Positionen letztendlich doch nicht allzu weit auseinander liegen. Beide Staaten hätten Interesse an durchsetzungsfähigen Regeln fiskalpolitischer Disziplin, einer optimierten Abstimmung von Fiskal- und Geldpolitik sowie einer Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken. Konsens herrschte darüber, dass die Diskussion auf eine mögliche Integration von Strukturpolitiken, ein Instrument zur Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit, Fragen zur Steuerung der Wechselkurspolitik und eine Nutzung des EU-Budgets als Mittel zur makroökonomischen Stabilisierung ausgeweitet werden muss.

Europa 2010: Vertiefung in der Not?

Abschließend war ein eher verhaltener Ausblick der Tagung auf die deutsche Europapolitik in der Krise zu konstatieren. So unterliege die deutsche Europapolitik in den Reformverhandlungen einer Reihe von Restriktionen, die die Durchsetzung deutscher Positionen nicht erleichterten. Es gebe Inkonsistenzen in der deutschen Position, der innerstaatliche Konsensbedarf sei durch das

Bundesverfassungsgericht erhöht worden und die große Zahl der Mitgliedstaaten stelle auch größere Anforderungen an die Konsensfindung.

In der deutschen Haltung zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte wurde ein Wandel der Debatte konstatiert. Zuerst habe ein gewisser ‚Anti-Lagarde-Effekt‘ vorgeherrscht, während jüngst selbst der deutsche Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle für höhere Löhne plädiere. Letztlich seien in der Frage ausgewogener Außenhandelsbilanzen die Anpassungslasten asymmetrisch verteilt. Europaweit habe Deutschland als Referenzpunkt mitgliedstaatlicher Reformbemühungen an Bedeutung gewonnen, diese seien jedoch dadurch begrenzt, dass nicht alle Nationalökonomien exportgetrieben sein könnten.

Am Ende der Tagung wurde die eingangs formulierte Frage klar beantwortet: Es sei in allen Panels deutlich geworden, dass der durch die Wirtschafts- und Finanzkrise entstandene Sanierungsbedarf einen Integrationsschub ausgelöst habe. Allerdings handele es sich dabei um einen Integrationsschub wider Willen, an dem sich manche Mitgliedstaaten nur aus der Not heraus beteiligten. Eine Verfassungsrevolution sei dagegen nicht zu erwarten. Der Ausschluss oder der Austritt von Mitgliedstaaten aus der Eurozone sei dagegen keine Lösung.

TAGUNG

Quo vadis Europa? Europäische Integrations- und Migrationspolitik in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft

Carsten Albers*

Am 6. und 7. Mai 2010 fand in Bremen mit Unterstützung des „Zentrums für Europäische Rechtspolitik der Universität Bremen“, des „Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge“ sowie des „Arbeitskreises Europäische Integration e.V.“ die Tagung „Wechselwirkungen von Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem“ statt. Den Anstoß für die Veranstaltung – so der Tagungsinitiator *Klaus Sieveking* – gab das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das die Debatte um die Einflussnahme nationaler Parlamente auf Europa und den europäischen Integrationsprozess neu entfacht habe.

Im Mittelpunkt sollten die gestiegenen Anforderungen an Europa stehen, die aus der Globalisierung der Arbeitsmärkte folgen und durch die das internationale und nationale Zuwanderungsrecht geprägt werden. Hierzu wurden Fragen der Arbeitsmigration, der Freizügigkeit in der Europäischen Union, der Einbürgerung, der politischen Teilhabe und der Integration von Migrantinnen diskutiert. Die unterschiedlichen Steuerungsdimensionen der Migrationspolitik sollten dabei fächerübergreifend aus rechtlicher und politisch-soziologischer Sicht betrachtet und damit ein interdisziplinärer Dialog geführt werden.

Zuwanderungskonzepte: ihre ökonomische, politische und rechtliche Bedeutung

Petra Bendel stellte in ihrem Referat die Widersprüche zwischen Migration und Integration im Mehrebenensystem der Europäischen Union heraus. Im Schwerpunkt diskutierte sie die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik

Wechselwirkungen von Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem

Bremen, 6./7. Mai 2010

Begrüßung

Prof. Dr. Felix HERZOG, Dekan Fachbereich Rechtswissenschaft, Direktor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik, Universität Bremen

Prof. Dr. Klaus SIEVEKING, Universität Bremen

Eröffnungsvortrag: Widersprüche zwischen Migration und Integration im Mehrebenensystem

PD Dr. Petra BENDEL, Universität Erlangen-Nürnberg

Zuwanderungskonzepte: ihre ökonomische, politische und rechtliche Bedeutung

Migration Hochqualifizierter

Dr. Hans Dietrich VON LOEFFELHOLZ, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Zirkuläre Migration

Dr. Frithjof ZERGER, Bundesministerium des Innern, Berlin

Free movement of workers

Prof. Dr. Elspeth GUILD, Radboud Universiteit Nijmegen

Moderation: Prof. Dr. Holger HOFFMANN, European Legal Network on Asylum (ELENA), Fachhochschule Bielefeld

Zuwanderung und ihre gesellschaftspolitische Bedeutung

Political participation

Prof. Dr. Kees GROENENDIJK, M.A., Centre for Migration Law, Radboud Universiteit Nijmegen

Einbürgerung

Prof. Dr. Dr. h.c. Kay HAILBRONNER, Universität Konstanz

Moderation: Dr. Christiane FALGE, Interkulturelles Gesundheitsnetzwerk (IGN) Bremen

* Carsten Albers, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen.

und kritisierte die unterschiedlichen Standards der Mitgliedstaaten beim Umgang mit Asylantragstellern und Flüchtlingen. Es gebe einheitliche EU-Richtlinien zum Umgang mit Asylsuchenden, die allerdings nicht überall gleich umgesetzt würden. Zwar habe sich die Lage der Asylsuchenden und der Flüchtlinge in Europa seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon grundsätzlich verbessert, die Mitgliedstaaten versuchten jedoch weiterhin, nationale Interessen durchzusetzen. Es herrsche eine „Asylotterie“ vor, weil nicht überall nach gleichartigen Standards Asyl gewährt werde. Insoweit sei zu fordern, dass die Mitgliedstaaten in der Beantwortung dieser Fragen „endlich mit einer Stimme“ sprächen. Eine einheitliche Asylpolitik sei immer noch nicht ersichtlich, was das Mehrebenensystem der Europäischen Union weiterhin zu einem spannenden Forschungsfeld mache – gerade seit den neuen Bedingungen durch den Vertrag von Lissabon.

Hans Dietrich von Loeffelholz problematisierte Konzepte und Praxis der Zuwanderung Hochqualifizierter nach Deutschland. Er stellte hierbei auf die bestehenden Interdependenzen im europäischen Mehrebenensystem ab. Migration werde verstärkt durch Mobilität ersetzt: Hochqualifizierte seien heute sehr mobil und blieben lediglich einige wenige Jahre im Land. Hieraus entwickelte er die Fragestellung, ob unter derartigen Bedingungen überhaupt ein Integrationsbedarf für den genannten Personenkreis besteht. Anschließend stellte er heraus, dass die Steuerung der Zuwanderung von Hochqualifizierten im Mehrebenensystem untereinander Abstimmung, Konsistenz der rechtlichen Rahmenbedingungen und nachhaltige politische Konzepte erfordere. Es sei auf deutscher Ebene zu konstatieren, dass die „Qualität der Arbeitsmigration“ durch die zur Steuerung eingesetzten Instrumente zugenommen habe. Es müsse in Deutschland und der Europäischen Union jedoch eine stärkere „Willkommens-, Integrations- und Anerkennungskultur“ entwickelt werden.

Eröffnungsvortrag: Begriff der Integration – Konflikte und Tragweite

Prof. Dr. Dietrich THRÄNHARDT, Universität Münster

Moderation: Libuse CERNA, Bremer Rat für Integration

Europäische Migrations- und Integrationsstrukturen im Spannungsfeld globaler Migration

Christiane WESTPHAL, Referentin, Generaldirektion Beschäftigung der Europäischen Kommission, Brüssel

Moderation: Jenni WINTERHAGEN, Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS), Universität Bremen

Concrete aspects in selected member states

Niederlande

Dr. Tineke STRIK, Centre for Migration Law, Radboud Universiteit Nijmegen

Frankreich

Dr. Yves PASCOU, Université de Pau et des Pays de l'Adour

Moderation: Jenni WINTERHAGEN, Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS), Universität Bremen

Die Bedeutung der Menschenrechte am Beispiel des Schulbesuchs von nicht-dokumentierten Kindern und Jugendlichen in Deutschland

Dr. Felix HANSCHMANN, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, zurzeit Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe

Moderation: Prof. Dr. Klaus SIEVEKING, Universität Bremen

Frithjof Zenger setzte den Schwerpunkt seines Vortrags bei der Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik. Hierbei stellte er auf das derzeit unter Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsaktivisten intensiv diskutierte Konzept der zirkulären Migrationspolitik ab. Dieser Begriff umfasse wiederholte Wanderungsbewegungen zwischen dem Heimatstaat und dem Staat der Erwerbstätigkeit. Es gehe um fortgesetzte temporäre Aufenthalte in zwei oder mehreren Staaten. Zirkuläre Migration sei insoweit vom herkömmlichen Gastarbeiterverständnis abzugrenzen. Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft seien sich allerdings nicht einig, wie man mit der Idee der zir-

kulären Migration umgehen solle. Zerger hob den möglichen Nutzen, aber auch denkbare Risiken des Konzepts hervor. Bei dessen Umsetzung gebe es offene Fragen, zum Beispiel wie lange der Aufenthalt im Zielstaat dauern solle, an welche Zielgruppen sich das Konzept wende, wie die Rückkehr in den Heimatstaat gesichert werden könne und welche menschenrechtlichen Implikationen damit verbunden seien. Als problematisch erweise sich die Tatsache, dass gut ausgebildete Fachkräfte aus Entwicklungsstaaten in die Europäische Union abwanderten und daher am Aufbau ihrer Heimatländer nicht mitwirken könnten. Gleichwohl biete das Konzept eine Reihe von Chancen.

Elsbeth Guild zentrierte ihren Beitrag auf den ökonomischen Kern von Migration im europäischen Kontext und widmete sich in diesem Zusammenhang der gemeinschaftsrechtlichen Arbeitnehmerfreizügigkeit. Sie stellte hierzu die mit den 1957 unterzeichneten Verträgen von Rom eingeleitete Entwicklung des Rechts für Unionsbürger, innerhalb der Europäischen Union zu arbeiten, bis zur Gegenwart dar und hob die damit einhergehende Erweiterung der Statusrechte ehemaliger Drittstaatsangehöriger hervor. Als Beleg hierfür zeichnete sie unter anderem den Inhalt der Verordnungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft von 1964 und 1968 sowie der Richtlinie zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihrer Familienangehörigen und deren Anwendung in der Praxis nach. Ihrer Ansicht nach waren vor allem der Inhalt des Arbeitnehmerbegriffs und seine Auslegung durch den EuGH entscheidend. Im Fokus ihrer Überlegungen stand die Frage, welchen Effekt die stete Erweiterung der Gemeinschaft auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit als Teilaspekt des „fundamentalsten europäischen Projekts“ – des Binnenmarkts – hatte, hat und haben wird.

Zuwanderung und ihre gesellschaftspolitische Bedeutung

Kees Groenendijk sprach politische Partizipationsmöglichkeiten der Zuwanderer als Spiegel der Integrations- und Gesellschaftspolitik an. Er stellte dabei auf das Wahlrecht als Schlüssel zur gesellschaftlich-politischen Integration ab. Die derzeitige Situation in Europa sei gespalten. Nach Auffassung der einer politischen Partizipation für Zuwanderer gegenüber eher restriktiv eingestellten Länder¹ führe das Gewähren eines Wahlrechts zu einer Verminderung des Interesses bei Zuwanderern, die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates anzunehmen. Empirisch habe sich jedoch gezeigt, so Groenendijk, dass das Interesse an der Annahme der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates nicht negativ von einem schon vorher bestehenden Wahlrecht beeinflusst werde. Ganz im Gegenteil sei in vielen Staaten, die ein Wahlrecht einräumten, die Zahl der Einbürgerungen nach der Gewährung des Wahlrechts stark gestiegen. Daher sei ein entscheidendes Argument für die Einräumung von Wahlrechten, dass sie als „Pfad“ zu begreifen seien, der zur Einbürgerung hinführe und nicht von ihr weg. Ein anderes Problem bestehe in Staaten, in denen Nicht-Unionsbürger kein Wahlrecht hätten und dem Erwerb der Staatsangehörigkeit Einbürgerungstests ‚vorgeschaltetet‘ seien. Da regelmäßig lediglich die hochqualifizierten, gut ausgebildeten Migranten diese Tests bestünden, hätten sie einen leichteren Zugang zu politischer Partizipation. Ob dieser Effekt so gewollt sei, sei fraglich.

Kay Hailbronner befasste sich mit der Bedeutung der Einbürgerung für den Integrationsprozess von Migranten. Politisch sei schon immer umstritten gewesen, ob Integration zur Voraussetzung für einen Einbürgerungsanspruch gemacht werden könne – klar sei aber, dass die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit die Integrationschancen in der

1 Hier wurden Bulgarien, Österreich, Frankreich, Georgien, Griechenland, Italien, Lettland, Malta, Polen, Rumänien, die Tschechische Republik und Zypern genannt.

zweiten und dritten Zuwanderergeneration unterstütze. Ob die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts insoweit als Erfolg zu werten sei, lasse sich nicht sagen. Allerdings sei im Zeitraum von 2000 bis 2008 ein Rückgang der Einbürgerungszahlen von 186.000 auf nun 94.000 zu verzeichnen gewesen. Monokausale Erklärungsversuche hierfür griffen aber immer zu kurz. Weiter ging Hailbronner auf das „Problem der Mehrstaatigkeit“ ein, welches er anhand des Optionsmodells des § 4 Abs. 3 Nr. 1 und 2 in Verbindung mit § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz skizzierte. Interessant werde es in Zukunft, wenn Fälle der Mehrstaatigkeit vor die Verwaltungsgerichte kämen. Diese werden dann – so Hailbronner – im einstweiligen Rechtsschutz zu entscheiden haben, dass die deutsche Staatsangehörigkeit vorläufig bestehen bleibt. 52 Prozent aller Einbürgerungen würden heute unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit durchgeführt – also stelle die Mehrstaatigkeit nicht die Ausnahme, sondern die Regel dar. Die insbesondere mit der Mehrstaatigkeit verbundenen rechtlichen Schwierigkeiten seien dabei – abgesehen von gelegentlich auftretenden Schwierigkeiten bei der Anwendung völkerrechtlicher Verträge – alle lösbar.

Begriff der Integration – Konflikte und Tragweite

Zum Begriff der ‚Integration‘ referierte zu Beginn des zweiten Tagungstages *Dietrich Thränhardt*, der seinen Vortrag mit der Frage nach der Sinnhaftigkeit von Integration einleitete. Hierbei verwies er auf amerikanische Migrationserfahrungen und kam zu dem Schluss, dass Integration – oftmals leider nur als Anpassung verstanden – nicht immer und in jeder Hinsicht vorteilhaft sein müsse. Dies gelte gerade in den Konstellationen, in welchen sich die Aufnahmegesellschaft „negativ“ auf Zuwanderer auswirke: Familienbindungen würden in anderen Gesellschaften größer geschrieben als in den westlichen Einwanderungsnationen. Auch werde das Alter mehr geachtet, sodass eine Integration in eine die genannten Punkte vernachlässigende Gesell-

schaftsstruktur nachteilig für Zuwanderer sein könne. In diesem Zusammenhang sprach *Thränhardt* von „Akkulturationsproblemen“: Wenn Migranten ihre Kultur ‚mitbringen‘ – was ein aus der Migrationsgeschichte bekanntes Phänomen sei – werde dies häufig negativ gewertet. Integration sei mehr als Anpassung an die westliche Gesellschaft. Es dürfe diese „Defizitperspektive“, aus der alles, was Migranten mitbrächten, negativ aufgefasst werde, nicht geben. Der Integrationsdiskurs laufe sonst auf Assimilation hinaus, weil Integration stets mit der Vorstellung einer homogenen Gesellschaft assoziiert werde. Diese Idee sei unrealistisch: Einwanderer seien ‚anders‘, und die Gesellschaft würde ärmer, wenn Einwanderer lediglich ‚angepasst‘ seien. Daher sei es auch unsinnig zu fordern, Einwanderer müssten in allen Berufsgruppen proportional vertreten sein. Eine Differenzierung werde dort zum Problem, wo sie sich zu Ausgrenzung verforme. Auch die politische Integration wurde von *Thränhardt* thematisiert: Es gebe sie bei Zuwanderern zwar praktisch nicht, aber dennoch seien Parteipräferenzen erkennbar. Als positives Beispiel für mehr politische Integration von Migranten sei das Betriebsverfassungsrecht anzuführen: Seitdem es dort das volle Wahlrecht gebe, sei die Zahl der Betriebsratsvorsitzenden mit Migrationshintergrund stetig gestiegen. Dies spreche für die Eröffnung von Partizipationsmöglichkeiten auf weiteren politischen und gesellschaftlichen Ebenen. Abschließend stellte *Thränhardt* fest, dass die Struktur der Gesellschaft für Integration wesentlich bedeutsamer sei als einzelne Integrationsmaßnahmen. Das Ausbildungssystem und das soziale Sicherungssystem etwa müssten den Gedanken der Integration verinnerlichen und widerspiegeln. Integration sei ein Prozess, der nie ‚abgeschlossen‘ werde.

Europäische Migrations- und Integrationsstrukturen im Spannungsfeld globaler Migration

Christiane Westphal referierte über europäische Migrations- und Integrationsstrukturen

im Spannungsfeld globaler Migration. Nach Westphal liegt die Nettoeinwanderung in die Europäische Union bei etwa 1,5 Millionen Personen pro Jahr. Die Gemeinschaft benötige Zuwanderung – es fehlten in den nächsten zehn Jahren circa 14 Millionen Arbeitskräfte, würde es keine Zuwanderung geben. Der europäische Integrationsprozess sei aber immer im globalen Kontext zu verstehen. Die Mobilität von Kapital und Arbeit steige stetig, was zu Verschiebungen in der globalen Arbeitsteilung führe. Die Motive für Einwanderung differierten dabei: Während Migration innerhalb der Europäischen Union stark geprägt sei vom Gedanken der Arbeitsanreize („wo es Arbeit gibt, da gehen die Ströme hin“), sei dies bei Drittstaatsangehörigen zum Teil anders. Bei nach Frankreich eingewanderten Drittstaatsangehörigen etwa komme nur jeder fünfte um Arbeit zu suchen. Familienzusammenführung sei ein ebenso großes Thema. Der Arbeitsmarkt sei für Drittstaatsangehörige regelmäßig nicht die „Stimulanz“, um einzuwandern. Wie wichtig Zuwanderung für die innereuropäische Wirtschaft ist, verdeutliche die Tatsache, dass Einwanderer verantwortlich seien für etwa ein fünftel des Wirtschaftswachstums in der Europäischen Union. Sie seien primär im Gastronomie- oder Baugewerbe beschäftigt. Diese Zweige seien von der Krise in hohem Maß betroffen, wodurch Migranten die Folgen der Krise besonders häufig zu spüren hätten. Das träfe vor allem niedrig qualifizierte junge Männer. Vor diesem Hintergrund sei Einwanderung in die Europäische Union zwar grundsätzlich positiv. Man dürfe aber die Augen nicht vor den damit verbundenen Problemen verschließen: Armut und soziale Ausgrenzung seien verbreitet; hochqualifizierte Migranten übten regelmäßig eine Tätigkeit aus, die unter ihrer beruflichen Qualifikation liege, was auch als eine Folge der fehlenden Anerkennung von ausländischen Abschlüssen anzusehen sei. Strukturelle Probleme kämen hinzu: So sei eine sich längerfristig verfestigende Folge von Migration, dass die Integration der sogenannten zweiten Generation der Zugewanderten pro-

blematisch sei. Bei dieser Personengruppe, deren (niedrig qualifizierten) Eltern beide keine Unionsbürger seien, liege die Beschäftigungsquote bei unter 50 Prozent (bei den Frauen liege sie sogar unter 40 Prozent). Experten gingen zudem davon aus, dass bereits in 10 Jahren das Angebot an Arbeitsplätzen in der Europäischen Union für die nur eine geringe Qualifikation benötigt werde um 85 bis 90 Prozent geschrumpft sein werde. Das bedeute, dass die Chancen für diese Personengruppe weiter sinke, weshalb die Mitgliedstaaten mehr investieren müssten, um bessere Bildung zu gewährleisten.

Mitgliedstaatliche Konkretisierungen

Bei dem folgenden Panel standen konkrete migrations- und integrationspezifische Themen aus den Niederlanden und Frankreich im Mittelpunkt. Die Referenten behandelten schwerpunktmäßig die Bedeutung von Integrations- und Einbürgerungstests und bezogen sich hierbei auf Forschungsergebnisse, die sie in dem gemeinsam durchgeführten länderübergreifenden vergleichenden Forschungsprojekt INTEC („Integration and Naturalisation Tests, the New Way to European Citizenship“) der Radboud Universität Nijmegen erarbeitet haben.

Tineke Strik erläuterte die niederländischen Erfahrungen mit dem 2003 eingeführten System der ‚researchtests‘. Stadiumsabhängig hielten die Niederlande drei solcher Tests bereit: Bei erstmaliger Einreise, bei Aufenthaltsverlängerung und für einen Einbürgerungsantrag sei jeweils das Bestehen eines Tests erforderlich. Von 1993 bis 2000 sei debattiert worden, ob das damalige Einbürgerungssystem die Einbürgerung ‚zu leicht‘ mache. Im Jahre 2003 sei daher ein Einbürgerungstest eingeführt worden, der die Fähigkeit, Niederländisch zu sprechen und zu schreiben, abfrage sowie die ‚social orientation‘ des Bewerbers überprüfe. Bereits 1998 hätten die Niederlande Erfahrungen mit derartigen Tests gesammelt. Im Rahmen des „Newcomers Integration Act“ (NIA) wurden seinerzeit Neu-

ankömmlinge einem nicht verpflichtenden Integrationstest unterzogen, den nur wenige von ihnen bestanden. Dies habe an strukturellen Problemen gelegen, die mit solchen Kursprogrammen oftmals verbunden seien. So seien die Kurse nicht ‚maßgeschneidert‘ gewesen und passten daher nicht auf jeden Migranten in gleicher Weise. Ferner seien der Kursteilnahme oft lange Wartezeiten vorgelagert gewesen. Diese Probleme habe die Politik aber nicht erkannt. Sie habe aus den hohen Durchfallquoten vielmehr geschlossen, dass die Tests deswegen schlecht ausfielen, weil keine Besuchspflicht der vorbereitenden Kurse bestehe. 2003 sei dann ein neues System eingeführt worden. Dies sei durch den „Integration Act“ 2007 nochmals überarbeitet worden. Nun bestehe für alle Migranten zwischen 18 und 65 Jahren, die sich langfristig in den Niederlanden aufhalten möchten, eine Pflicht, den Test zu bestehen. Allerdings seien Ausnahmen vorgesehen. Seit dem 1. Januar 2010 müssten alle Migranten („newcomers“ und „oldcomers“) den Test innerhalb von dreieinhalb Jahren machen. Entziehe man sich dieser Pflicht, habe dies negative Konsequenzen und es drohten Strafgeelder in Höhe von 250 bis 1.000 Euro, welche auch im Falle eines späteren Bestehens des Tests nicht zurückgezahlt würden. Die Auswirkungen der Verpflichtung zum Besuch der Kurse und zum Bestehen des Tests würden unterschiedlich bewertet: Zwar bestünden 70 Prozent der Hochqualifizierten und 60 Prozent der Niedrigqualifizierten den Test, was die Regierung dazu veranlasse, die Einführung des flächendeckenden Tests als Erfolg zu betrachten. Andererseits zögen die Tests einen Effekt nach sich, den Strik als „nachteiligen Wechsel“ bezeichnete: Die Zahlen offenbarten, dass reiche, hochqualifizierte und junge Menschen den Test leicht(-er) bestehen. Die „übrigen“ blieben auf „der Strecke“. Daher seien die Auswirkungen von Einbürgerungstests stets aus mehreren Blickwinkeln zu betrachten.

Die französischen Erkenntnisse im Zusammenhang mit (Einbürgerungs-)Tests wurden von *Yves Pascouau* vorgestellt. Er erläuterte

zunächst die Entwicklung der französischen Integrationspolitik in den vergangenen Jahrzehnten. 2006 sei ein neues Einwanderungsgesetz in Kraft getreten, welches eine weitreichende Reform der Einwanderungs- und Integrationspolitik dargestellt habe. Es habe unter anderem einen verpflichtenden Aufnahme- und Integrationsvertrag („Contrat d'accueil et d'intégration“, CAI) für Ausländer, die dauerhaft im Land bleiben wollen, vorgesehen. Dieser Integrationsvertrag sehe insbesondere die Teilnahme an Schulungen zu Grundwerten der Gesellschaft sowie an Sprachkursen vor. Der zur Teilnahme verpflichtete Adressatenkreis sei 2007 noch erweitert worden. *Pascouau* ging in seinem Vortrag sodann auf Migration zum Zwecke der Familienzusammenführung ein. Unter diesem Gesichtspunkt stellte er heraus, dass das geltende französische Recht inkompatibel mit diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sein könnte. Noch 2010 sei eine weitere Verschärfung des französischen Rechts zu erwarten, welche unter anderem eine weitreichende Verbreiterung der administrativen Kontrollmöglichkeiten mit sich bringe. Überdies stehe zu befürchten, dass die Anforderungen im Rahmen der Integrationsverträge weiter erhöht würden. Auch seien Änderungen des französischen Rechts im Hinblick auf die Verleihung und den Entzug der Staatsbürgerschaft geplant. Derzeit deute damit vieles in Richtung einer restriktiven Zuwanderungspolitik.

Zur Bedeutung der Menschenrechte

Im Schlussvortrag von *Felix Hanschmann* sollte die Bedeutung der Menschenrechte am Beispiel des Schulbesuchs von Kindern und Jugendlichen ohne Aufenthaltspapiere verdeutlicht werden. Am Beispiel dieses Themenkomplexes ließen sich – so *Hanschmann* – alle im Rahmen der Tagung betrachteten Normebenen zusammenfassend „wie in einem Brennglas“ zentriert betrachten. Er erläuterte, dass sich derzeit mehrere zehntausend Kinder ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus in der Bundesrepublik aufhielten. Völker-

recht, Bundesrecht, Landesrecht und interne Verwaltungsvorschriften wirkten auf dieses Sachgebiet ein. Eine Schulpflicht für nicht-dokumentierte Kinder bestehe lediglich in Bayern und Nordrhein-Westfalen. Zentrales Problem sei dabei die nach herrschender Meinung wenigstens für die Schulleitung bestehende Verpflichtung nach § 87 Abs. 2 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz, nicht-dokumentierte Kinder der Ausländerbehörde zu melden. Danach haben öffentliche Stellen „unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangen von dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist“. Diese Meldeverpflichtung von Schulen führe dazu, dass nicht-dokumentierte Eltern ihre im schulpflichtigen Alter befindlichen Kinder nicht zur Schule schickten und den Kindern damit das Recht auf Bildung gänzlich genommen werde. Als Begründung für die Meldepflicht der Schulleitung und für einen Ausschluss nicht-dokumentierter Kinder aus dem Schulbetrieb werde – so Hanschmann – angeführt, der „irreguläre Aufenthalt“ der Kinder stehe der Gewährung staatlicher Leistungen entgegen. Weiter wird von den Befürwortern einer Meldepflicht angeführt, es müssten Widersprüche innerhalb der Rechtsordnung vermieden werden. Ferner stünden der Inanspruchnahme der staatlichen Leistung ‚Schule‘ keine steuerliche Gegenleistung der nicht-dokumentierten Kinder beziehungsweise von deren Eltern gegenüber. Der Ausschluss der Kinder werde auch damit begründet, dass „keine Notwendigkeit“ der Beschulung bestehe, da der Aufenthalt ohnehin prekär und meist von nur kurzer Dauer sei. Unter diesen Voraussetzungen könnten „die Schulen ihren Bildungsauftrag nicht erfüllen“.

Diese ‚Argumente‘ sind nach Auffassung des Referenten allesamt nicht tragfähig. Insbesondere die Tatsache, dass Kinder schon ihrem Wesen nach nicht für ihren ‚illegalen‘ Aufenthalt in der Bundesrepublik verantwortlich zu

machen seien, spreche evident dagegen, ihnen das Menschenrecht auf Bildung zu nehmen. Darüber hinaus könne verfassungs- und völkerrechtlicher Schutz nicht an den Aufenthaltsstatus geknüpft werden. Neben den offenkundigen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen bestehe ein völkerrechtlicher Schutz des Rechts auf Bildung in vielfältiger Weise: Nach Art. 28 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen, Art. 13 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 3 des Übereinkommens gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen sowie Art. 2 S. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sei die Bundesrepublik verpflichtet, auch nicht-dokumentierten Kindern Zugang zu Bildung zu gewähren. Aufgrund der Meldeverpflichtung der Schulleitung über den § 87 Abs. 2 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz und dem daraus folgenden Ausbleiben des Schulbesuchs einer Vielzahl von nicht-dokumentierten Kindern verstoße die Bundesrepublik im Ergebnis gegen verfassungs- und völkerrechtliche Verpflichtungen. Nicht-dokumentierte Kinder und Jugendliche müssten also in die allgemeine Schulpflicht einbezogen werden. § 87 Abs. 2 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz müsse geändert oder völkerrechtskonform ausgelegt werden: Weder Lehrkräfte noch die Schulleitung sollten verpflichtet sein, den irregulären Aufenthaltsstatus an Ausländer- und Polizeibehörden zu melden. Schließlich dürften Zwangsmaßnahmen, die bei Verletzungen der Schulpflicht ergriffen würden, nicht zur Aufdeckung des irregulären Aufenthalts führen.

Fazit – Erforderlichkeit Kritischer Migrations- und Integrationsforschung als Begleitinstrument der Europäischen Idee

In der von Klaus Sieveking geleiteten Abschlussdiskussion wurde herausgestellt, dass sich das fachübergreifende Konzept der Tagung gerade vor dem Hintergrund des Mehrebenensystems der Europäischen Union als richtig und wichtig erwiesen hat. Migration

und Integration als „zwei Seiten derselben Medaille“ würden zentrale Themen der europäischen Gemeinschaft bleiben – daher sei deren Verrechtlichung auch weiterhin von Wissenschaftlern unterschiedlicher Fachgebiete kritisch zu begleiten. Nur wenn – auch unbequeme – Fragen fortwährend gestellt würden, könne dies letztlich einen auf allen Ebenen gleichermaßen erfolgreichen Integra-

tionsprozess als Teil der Europäischen Idee herbeiführen. Auch in Zukunft sei daher eine fächerübergreifende Migrations- und Integrationsforschung von hervorragender Bedeutung für die Weiterführung der kontroversen Debatte um die Gestaltung der nationalen und europäischen Migrations- und Integrationsprozesse.



Die Zukunft des Lissabon-Vertrages

Ein kurzgefasster und dynamischer Verfassungsvertrag
Entwurf und Begründung

Von Dr. Franz Cromme, StSekt a.D.

2010, 325 S., brosch., 59,- €
ISBN 978-3-8329-5282-2

Das Buch mit der Fortführung des Lissaboner Vertrages in einem kurzgefassten Verfassungsvertrag ist zunächst – zusammen mit der umfassenden Begründung – vor allem ein kritischer Kommentar und ein schlankes Spiegelbild zum neuen Doppelvertrag der EU. Das Werk soll zugleich für die Zukunft einen konkreten Beitrag zur Theorie des Staatenverbundes leisten und wertet hierzu auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 2009 aus.

»Die Diskussion um Konzeption und Finalität der Europäischen Union wird weitergehen. Es ist zu wünschen, dass Vision und Gedanken Franz Crommes dazu einen Beitrag leisten werden.«

RA Prof. Dr. Hans-Jürgen Rabe, NJW 41/10

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

TAGUNG

Nationale Diskurse zur Europawahl 2009

*Frédéric Krumbein**

Ein gemeinsamer Rahmen zur Analyse der Diskurse in den Europawahlkämpfen 2009

Robert Harmsen führte in die Tagung ein, die sich mit nationalen Europadebatten zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 beschäftigte. Der Begriff der nationalen Europadebatte wurde folgendermaßen von Harmsen definiert: eine strukturierte Debatte über den Platz einer Nation innerhalb der Europäischen Union und über das Verhältnis des Landes zum Prozess der europäischen Integration. Die Leitfragen der Tagung lauteten: 1. Wann und unter welchen Bedingungen entstehen europäische Themen während der Wahlen zum Europäischen Parlament? 2. Welchen Einfluss hat der Charakter der Europawahlen als „zweitklassige Wahlen“ auf den kompetitiven Charakter dieser Wahlen im Vergleich zu „erstklassigen, das heißt wichtigeren, Wahlen“? 3. Auf welche Art und Weise werden Wahlen zum Europäischen Parlament durch gleichzeitig stattfindende nationale Wahlen beeinflusst?

Ein Schwerpunkt der Tagung lag auf dem Euroskeptizismus und dem Erfolg dieser politischen Strömung in den Debatten vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009. Bei den euroskeptischen politischen Parteien ließen sich zwei Arten von Parteien unterscheiden: nationale Protestparteien der extremen Linken oder Rechten und europaweit organisierte euroskeptische Parteien. In den Ländern mit starken euroskeptischen Stimmungen werden europäische Themen in der politischen Debatte stärker diskutiert als in Staaten mit einer pro-europäisch orientierten öffentlichen Meinung.

National European Debates and the 2009 European Parliament Elections – Lessons Learned for the Future

Mit Unterstützung der Europäischen Kommission
Nonnweiler-Otzenhausen,
15./16. Oktober 2009

Introduction: A comparative framework for the analysis of European discourses in European election campaigns

Robert HARMSEN, Université du Luxembourg

European discourses in the founding member states I

The Netherlands

Hans VOLLAARD, University of Leiden

Luxembourg

Patrick DUMONT, Université du Luxembourg

France

Olivier ROZENBERG, Sciences Po, Paris

European discourses in the founding member states II

Italy

Vincent DELLA SALA, University of Trento

Germany

Joachim SCHILD, University of Trier

European discourses in Northern and Southern accession states

Finland

Tapio RAUNIO, University of Tampere

Spain

José MAGONE, Berlin School of Economics and Law, Berlin

European discourses in Central and Eastern Europe I

Czech Republic

Laure NEUMAYER, Université Paris-I

Slovakia

Karen HENDERSON, University of Leicester

* Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Berlin.

Europäische Diskurse in den Gründerstaaten

Hans Vollaard sprach über die Debatten im niederländischen Europawahlkampf. Der niederländische Europawahlkampf zeichne sich durch die Diskussion von Initiativen zu europäischer Rechtsetzung und weniger durch die Debatte um große Visionen eines künftigen Europas aus. Die Wahlen zum Europäischen Parlament in 2009 erhielten mehr Aufmerksamkeit in den Medien als die Wahlen 2004. Die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament sei trotzdem niedrig gewesen. Die Spitzenkandidaten der niederländischen Parteien seien eher unbekannt und wenig kompetent gewesen und hätten die ‚letzte Garde‘ der Parteien dargestellt. So sei der Kandidat der niederländischen Sozialdemokraten die sechste Wahl gewesen, weil fünf Andere, die zuvor gefragt wurden, nicht Spitzenkandidat werden wollten.

Die Ergebnisse bei den Wahlen 2009 waren wie folgt: Christdemokraten (CDA) 20 Prozent, Sozialdemokraten (PvdA) 12 Prozent, Christliche Partei (CCU/SGP) 6,8 Prozent, Rechtspopulisten (PVV) 17 Prozent, Linksliberale (D66) 11,3 Prozent, Grüne (GL) 8,9 Prozent, Rechtsliberale (VVD) 11,4 Prozent und Sozialisten (SP) 7,1 Prozent. Die Hauptkonfliktlinie („cleavage“) bei den Wahlen sei die Zustimmung beziehungsweise Ablehnung der Globalisierung und Europäisierung und damit einer offenen und/oder geschlossenen Gesellschaft und Wirtschaft gewesen. Der EU-Beitritt der Türkei und die Welle osteuropäischer Arbeitnehmer in den Niederlanden hätten den Wahlkampf dominiert.

In der anschließenden Diskussion betonte Vollaard, dass die Niederländer im allgemeinen pro-europäisch eingestellt seien. Die Wahlkampagnen der Parteien zeichneten sich dennoch durch euroskeptische Tendenzen aus. Die politische Elite sei zwar pro-europäisch eingestellt, aber führe einen Wahlkampf mit euroskeptischen Untertönen, weil sie der Bevölkerung nicht zutraue ihr in ihrer europapolitischen Haltung zu folgen.

European discourses in Central and Eastern Europe II*Latvia*

Daunis AUERS, University of Riga

Romania

Ramona COMAN and Cristina STANCULESCU, Université Libre de Bruxelles

Conclusion: What lessons can be drawn from distinctive clusters and diverging experiences?

Joachim SCHILD, University of Trier

Die Wahlen in Luxemburg waren das Thema des Vortrags von *Patrick Dumont*. Er sprach zu Anfang über Luxemburgs traditionelle Rolle innerhalb der Europäischen Union. Luxemburg habe immer eine weitaus wichtigere Rolle in der Europäischen Union gespielt, als es seiner Größe entsprach. So sei ein Luxemburger Mitglied der Europäischen Kommission, habe wie jeder Mitgliedstaat regelmäßig die Präsidentschaft inne und die luxemburgische Bevölkerung sei im Europäischen Parlament mit sechs Abgeordneten überrepräsentiert. Luxemburg sei eine der Hauptstädte Europas und in den 1980er und 1990er Jahren sei ein Luxemburger Präsident der Europäischen Kommission gewesen. Luxemburgische Premierminister regierten oftmals lange und genossen durch Erfahrung, erfolgreiche EU-Präsidentschaften und eine erfolgreiche Vermittlerrolle hohes Ansehen. Während des Wahlkampfes zum Europäischen Parlament hätten euroskeptische Themen dennoch eine Rolle gespielt. So gebe es Ängste des möglichen Verlustes der eigenen Identität. In Luxemburg lebten viele Ausländer und teilweise würden diese als Bedrohung der eigenen Identität wahrgenommen, so durch das Recht der EU-Ausländer bei Kommunalwahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament in Luxemburg wählen zu dürfen. Die Christdemokraten blieben die stärkste Partei bei den Wahlen 2009 und errangen drei Sitze. Jeweils ein Sitz ging an die Sozialdemokraten, die Liberalen und die Grünen.

Vincent Della Sala hielt einen Vortrag über europäische Diskurse in Italien. Die politische

und gesellschaftliche Modernisierung in Italien wurde durch die Europäische Union befördert. Europa werde entsprechend meist sehr positiv betrachtet. Vor allem die italienische Linke vertrete die Meinung, dass Europa Italiens ‚Rettung‘ sei. Die Rechte sei europaskeptischer. Der Diskurs über die positive Rolle Europas habe sich durch den italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi und seine Kampagne gegen die internationale Presse sowie durch eine stärkere Wahrnehmung der Kosten der europäischen Integration durch die italienische Bevölkerung verändert. Negative Effekte der Globalisierung würden auch mit Europa in Verbindung gebracht.

Olivier Rozenberg referierte über die Diskurse der französischen Parteien zu den Europawahlen. Die Prioritäten der UMP im Wahlkampf waren Kampagnen gegen die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, für eine stärkere Regulierung der Migration und für die Verteidigung der französischen Präferenzen in der Handels-, Agrar- und Industriepolitik. Weitere politische Ziele seien die Entwicklung einer europäischen Industriepolitik und eine stärkere Finanzmarktregulierung in der Europäischen Union gewesen. Die Sozialistische Partei hätte eine keynesianische Politik für mehr Wirtschaftswachstum in Europa, einen Pakt für sozialen Fortschritt und für Arbeit, eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte, eine Verteidigung der bestehenden öffentlichen Dienste und eine neue und fairere gemeinsame Agrarpolitik gefordert. Die Linksfront (Wahlbündnis aus Kommunisten und einer anderen Linkspartei) habe sich für einen europäischen Mindestlohn, ein Verbot von Staatshilfen für Firmen mit Bonuszahlungen für Manager sowie gegen eine Liberalisierung der öffentlichen Dienste ausgesprochen. Die französische Rechte habe ihre Kampagne auf die Frage des EU-Beitritts der Türkei und das Thema Migration konzentriert. Die französische Linke habe mehr soziale und wirtschaftliche Themen in den Vordergrund gestellt. Die euroskeptischen Parteien hätten bei den Wahlen

relativ schlecht abgeschnitten. Aber der Preis dafür sei eine Integration euroskeptischer Positionen und Debatten in die vorherrschenden politischen Strömungen gewesen. Die Europäische Union werde von den französischen Politikern nach wie vor dennoch als Projektionsfläche für französische Interessen verstanden.

Das Wahlergebnis zu den Europawahlen 2009 brachte einen deutlichen Sieg des konservativen „Mouvement Populaire“ (UMP) des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy: UMP 27,8 Prozent, Sozialisten (PS) 16,5 Prozent, Grüne 16,2 Prozent, Demokratische Bewegung (früher UDF, Zentristen) 8,5 Prozent, Linksfront 6,5 Prozent und Front National (Rechtsextremisten) 6,3 Prozent.

Joachim Schild betonte in seinem Vortrag über die Wahlen zum Europäischen Parlament in Deutschland die zeitliche Nähe der Wahl zu den Bundestagswahlen. Die Europawahlen seien von den Parteien als Test für die Bundestagswahlen angesehen worden. Die Parteien hätten in den Wahlkampf wenig investiert. Die Medienberichterstattung sei spärlich und die Verbindung zwischen europäischen und nationalen Themen eng gewesen. Die Parteien hätten aufgrund der zeitlichen Nähe beider Wahlen gezielt nach gemeinsamen Themen für beide Wahlkampagnen gesucht. Differenzen hätten sich beim sozialen Charakter der Europäischen Union und dem EU-Beitritt der Türkei gezeigt. Die SPD, die Grünen und die Linke hätten einen Wahlkampf für ein „soziales Europa“, die Grünen zusätzlich für einen „Green new deal“ geführt. Die CDU und CSU hätten sich in ihrem Wahlkampf entschieden gegen einen EU-Beitritt der Türkei ausgesprochen. Parteiübergreifende Unterstützung habe es für die Stärkung des Europäischen Parlaments sowie eine gemeinsame europäische Außenpolitik gegeben. Die kleinen Parteien (CSU, FDP, Grüne und Die Linke) hätten sich ebenfalls für nationale Referenden über EU-Themen ausgesprochen. Mit Ausnahme der Linken seien alle Parteien für den Vertrag von Lissabon gewesen. Euro-

skeptizismus sei vor allem in der Linken und der CSU verbreitet. Die Linke sehe die Europäische Union als ein neoliberales und militaristisches Projekt. Die CSU vertrete eine eher taktisch bedingte euroskeptische Haltung. Insgesamt nehme Deutschland aber nach wie vor eine Sonderstellung innerhalb der Europäischen Union ein, da es keine rechte anti-europäische Partei und nur wenige Euroskeptiker gebe. Die Wahlen gewann die CDU/CSU mit 37,9 Prozent der Stimmen. Die anderen Parteien erzielten folgende Resultate: SPD 20,8 Prozent, Grüne 12,1 Prozent, FDP 11 Prozent und Linke 7,5 Prozent.

Europäische Diskurse in den Staaten der nördlichen und südlichen Erweiterungsrunde

Tapio Raunio referierte über Finnlands Europawahlkampf. Nordeuropa sei traditionell euroskeptisch. In Finnland hätten bislang aber euroskeptische Parteien gefehlt. Das habe sich mit der Partei „True Finns“ von Timo Soini geändert, die bei den Europawahlen fast zehn Prozent der Stimmen gewonnen habe. In Finnland existiere ein stark personalisiertes Wahlsystem: Auf den Wahlzetteln tauchten die Kandidaten in alphabetischer Reihenfolge auf und die Wähler wählten einzelne Kandidaten und keine Parteien aus. Der Wahlkampf sei entsprechend stark von den führenden Kandidaten geprägt worden, die in nationalen Fernsehdebatten gegeneinander angetreten seien. Der Wahlkampf habe sich in erster Linie zwischen der Partei „True Finns“ und den etablierten Parteien abgespielt. Die Debatte sei stark von der Sicherung nationaler Interessen auf der EU-Ebene geprägt gewesen. Die Finnen sorgten sich um den Einfluss ihres Landes in der Europäischen Union. Viele linke Wähler sähen die EU-Integration mehr als eine Bedrohung für Finnland denn als eine Chance. Eine positive Auswirkung der Partei „True Finns“ und ihres Wahlkampfes für den finnischen politischen Diskurs hätte darin bestanden, dass die etablierten Parteien ihre pro-europäische Politik verteidigen und rechtfertigen mussten.

José Magone sprach über die in Spanien traditionell weit verbreiteten pro-europäischen Einstellungen. Seit dem Tod Francos 1975 hätte sich die spanische Bevölkerung nach einem ‚normalen‘ Spanien und einem Ende der Isolation des Landes gesehnt. Bereits 1977 stellte Spanien ein Beitritts-gesuch an die Europäische Union und zeichne sich seit der Aufnahme durch eine pro-europäische Haltung aus. So stimmten 76,7 Prozent der Spanier beim Referendum über den Vertrag über eine Verfassung für Europa für die Annahme. Die Europäische Union werde von den politischen Eliten als Garantin der Konsolidierung der Demokratie und der Zukunftsorientierung des Landes betrachtet. Bei den Diskursen zu den Europawahlen 2009 habe sich die Sozialistische Partei (PSOE) durch eine „desinteressierte pro-europäische Position“ (aktive Beteiligung an den Politiken der Europäischen Union ohne eigene Bedingungen) ausgezeichnet. Die Konservative (PP) habe eine „interessierte pro-europäische Position“ (mit aktiver Beteiligung an den EU-Politiken und unter Vertretung nationaler Interessen) vertreten. Eine politische Konfliktlinie sei zwischen einem „sozialen Europa“ (PSOE sowie zwei Wahlbündnisse regionaler Parteien) und einem „wettbewerbsorientierten Europa“ (PP sowie ein Wahlbündnis regionaler Parteien) verlaufen. Die PP hat 42,2 Prozent der Stimmen und die PSOE 38,5 Prozent gewonnen. Insgesamt habe es keine großen Veränderungen im Vergleich zu den vorhergehenden Wahlen gegeben. Die großen Parteien zusammen erreichten meist den gleichen Stimmenanteil, wie die kleinen Regionalparteien. Insgesamt bleibe Spanien ein sehr pro-europäisches Land mit unterschiedlichen Diskursen der linken und rechten Parteien über die wirtschafts- und sozialpolitische Ausgestaltung der europäischen Integration.

Europäische Diskurse in den östlichen und südöstlichen Mitgliedstaaten

Karen Henderson referierte über die pro-europäische und gleichzeitig passive Haltung der Slowaken. So zeichneten sich die slowa-

kischen Bürger einerseits durch einen Negativrekord bei der Wahlbeteiligung zu den Europawahlen aus (2009: 19,6 Prozent, 2004: 16,9 Prozent) und andererseits durch eine hohe Zustimmung zur Europäischen Union (93,7 Prozent votierten für den EU-Beitritt). Es gebe praktisch keine euroskeptischen slowakischen Abgeordneten im Europäischen Parlament. In der Wählerschaft existiere keine Kontroverse über die Zugehörigkeit zur Europäischen Union. Die Slowaken wünschten sich ein positives Image ihres Landes innerhalb Europas und machten sich wenig Gedanken über die Rolle der Slowakei in der Europäischen Union. Das nationale Interesse werde so definiert, dass die Zugehörigkeit zur Europäischen Union für die politische Elite und die Bürger einen zentralen Wert darstelle und hierüber Konsens herrsche. Die Bürger hätten mehr Vertrauen in die Institutionen der Europäischen Union als in ihre eigene Regierung und das nationale politische System. Die Slowaken wünschten sich eine fortgesetzte Erweiterung der Europäischen Union um ihre slawischen Nachbarstaaten Ukraine und die Republiken des ehemaligen Jugoslawiens. Nur die Türkei gehöre nicht zu den Staaten, die viele Slowaken gerne in der Europäischen Union sähen.

Der europäische Diskurs in Lettland reflektiere nach Ansicht von *Daunis Auers* den dominierenden nationalen Diskurs um den ethnischen Konflikt zwischen Letten und den in Lettland lebenden Russen sowie die Identität Lettlands. Die meisten Letten seien für die Unabhängigkeit Lettlands von Russland und die meisten in Lettland lebenden Russen gegen die Unabhängigkeit gewesen. Die Letten würden die Zeit der Sowjetunion als Zeit der Besatzung ansehen. Die Russen sähen hingegen die Sowjets als Befreier vom Faschismus. Dieser Konflikt zwischen beiden Gruppen um die Deutung der Identität und Geschichte Lettlands beeinflusse bis heute sehr stark das Land und die politischen Diskurse.

Die Themen bei den Europawahlen, die sich aus diesem Grundkonflikt speisten, griffen

unter den in Lettland lebenden Russen den Wunsch nach dem Schutz der ethnischen Identität durch die Europäische Union und das Europäische Parlament auf. Viele Russen erwarteten von der Europäischen Union, dass diese ihnen bei der Erlangung der lettischen Staatsbürgerschaft (viele Russen besäßen keine Staatsbürgerschaft) und der Anerkennung des Russischen als zweite offizielle Landessprache helfe. Die Letten betrachteten ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Union als Rückkehr zu ihrem legitimen Platz innerhalb Europas. Insgesamt bestehe zwischen Letten und Russen, allerdings aus verschiedenen Gründen, ein Konsens über die pro-europäische Ausrichtung Lettlands.

Cristina Stanculescu stellte den europäischen Diskurs in Rumänien dar. Einerseits gebe es eine große Unterstützung der Bürger und der Eliten für die Europäische Union und ihre Institutionen, andererseits spielten die Europawahlen in den Medien und unter der Bevölkerung kaum eine Rolle. Die Wahlen zum Europäischen Parlament hätten unmittelbar vor den Präsidentschaftswahlen stattgefunden und die gesamte Aufmerksamkeit sei auf die Wahlen des Präsidenten gerichtet worden. Drei Meinungsbilder beeinflussten das Verhältnis Rumäniens zur Europäischen Union: Erstens, die Europäische Union werde als eine Institution mit unbegrenzten finanziellen Ressourcen angesehen, welche Rumänien finanziell stark unterstützen könne; zweitens, die Europäische Union werde als Katalysator für die Implementierung notwendiger Reformen betrachtet; und drittens sehe Rumänien seine EU-Mitgliedschaft als Rückkehr auf seinen angestammten Platz innerhalb Europas.

Europäische Diskurse verlaufen entlang der Parteizugehörigkeit

Abschließend fasste *Joachim Schild* einige zentrale Erkenntnisse der Tagung zusammen. So verliefen die politischen Konfliktlinien bei den Diskursen über Europa stärker entlang von Partei- als entlang von Ländergrenzen. Die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei

beeinflusse die Meinung zu Europa mehr als die Nationalität. In einigen Staaten entstünden Räume für euroskeptische Parteien, weil die etablierten Parteien pro-europäischer ausgerichtet seien als die Bevölkerung. Weiterhin lasse sich feststellen, dass europäische Themen in der öffentlichen Meinung in den Mit-

gliedstaaten der vergangenen ‚EU-15‘ deutlich präsenter seien als in den neuen Mitgliedstaaten, die nach 2004 beitraten. Gleiches gelte für die Debatte um ein „soziales Europa“ und um damit verbundene Globalisierungsängste sowie für die Diskussion um einen möglichen Beitritt der Türkei.

»Unentbehrliches Lehr- und Nachschlagewerk«

Background Europe 03.07.2007, zur Voraufgabe



Europa von A bis Z

Taschenbuch der europäischen Integration

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld und Prof. Dr. Wolfgang Wessels

12. Auflage 2011, ca. 500 S., brosch., ca. 19,90 €, ISBN 978-3-8329-5640-0

Erscheint ca. Februar 2011

Mit der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages steht die Europäische Union vor ihrer bislang größten Veränderung. Europa von A bis Z, das bewährte Taschenbuch der europäischen Integration, hilft, den Überblick zu behalten und erläutert den neuen Vertrag ausführlich.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

TAGUNG

Die Zukunft war auch schon mal besser: Die EU im Jahr 2020

Frédéric Krumbein*

Die Konferenz „Die Europäische Union 2020: Entwicklungsperspektiven der Integration“ fand im Rahmen des deutsch-französischen Forschungsprojekts „Entwicklung Deutschlands und Frankreichs bis 2020“ statt. Das Ziel der Konferenz war es, mögliche Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union zu erörtern. Dabei stand die Rolle Frankreichs und Deutschlands im Vordergrund.

Die heutigen Grundlagen künftigen europäischen Handelns

Andreas Marchetti stellte den vertraglichen Rahmen der europäischen Integration dar. Der Vertrag von Lissabon sei die neue Grundlage der Europäischen Union und nach einem langen und schwierigen Prozess ratifiziert worden. Seit 2000 gebe es bereits eine intensive Debatte über die künftige Gestalt Europas. Zu beantwortende Fragen in der Debatte seien: „Wofür brauchen wir die Europäische Union?“ (Finalität) und „Welcher vertraglicher Änderungen bedarf es, damit Europa besser funktioniert?“ (Effizienz). Den ersten Versuch zur Beantwortung dieser Fragen stelle der Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) dar. Der Vertrag von Lissabon sei als Folge des gescheiterten Verfassungsvertrags entstanden.

Der Vertrag von Lissabon versuche drei Probleme zu lösen: erstens, das Demokratiedefizit in der Europäischen Union zu überwinden; zweitens, Lücken des bisherigen Primärrechts zu schließen, wie die Stimmverteilung im Rat oder die Zahl der EU-Kommissare; und drittens, die Berücksichtigung unterschiedlicher

Die Europäische Union 2020: Entwicklungsperspektiven der Integration

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., des Zentrums für Europäische Integrationsforschung und des Institut français des relations internationales

Mit Unterstützung der
Europäischen Kommission und der
Deutschen Forschungsgemeinschaft

Bonn, 5./6. Oktober 2009

Begrüßung

Dr. Andreas MARCHETTI, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

Die heutigen Grundlagen künftigen europäischen Handelns

Vorsitz: Nele WISSMANN, Institut français des relations internationales, Paris

„Europa auf dem Papier“ – der vertragliche Rahmen

Dr. Andreas MARCHETTI, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

„Europa in den Köpfen“ – politische Vorstellungen von Meinungsbildnern und Entscheidungsträgern

Dr. Claire DEMESMAY, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Berlin

Reaktion: Dr. Julien THOREL, Universität Saint-Etienne

Die Möglichkeiten politischer Vorhersagen – Zwischen Kaffeesatz und Empirie

Vorsitz: Dr. Andreas MARCHETTI, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

Dr. Romain KIRT, Ministère d'Etat, Luxemburg

Rainer BREUL, Auswärtiges Amt, Berlin

* Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Berlin.

Positionen und Interessen bei politischen Entscheidungsprozessen zu befördern. Zur Überwindung des Demokratiedefizits und zur Gewährleistung der Berücksichtigung vieler Interessen werde das Europäische Parlament deutlich gestärkt. Das Parlament spiele eine stärkere Rolle im Legislativprozess. Eine weitere Neuerung sei die Möglichkeit der Europäischen Bürgerinitiative. Weiterhin habe es institutionelle Reformen gegeben. Die dreifache Mehrheit des Vertrags von Nizza¹ werde abgeschafft und durch eine doppelte Mehrheit ersetzt, die aus 55 Prozent der Mitgliedstaaten und 65 Prozent der EU-Bevölkerung bestehe. Mehrheitsentscheidungen würden zum Regelfall in der europäischen Rechtsetzung. Schließlich ziele der Vertrag von Lissabon darauf, die Integration möglichst vieler unterschiedlicher Interessen und Positionen zu gewährleisten. Viele Elemente des Vertrags von Lissabon seien aus dem Verfassungsvertrag übernommen und dann in die alte Vertragsstruktur der EU-Verträge rückübersetzt worden.

Claire Demesmay sprach anschließend über die Vorstellungen von politischen Entscheidungsträgern über Europa. Sie hat für ihre Analyse Interviews mit Politikern aus Deutschland und Frankreich während der französischen EU-Ratspräsidentschaft 2008 geführt. Ihre Untersuchung kam zu drei Ergebnissen.

Erstens, die meisten Entscheidungsträger hätten nicht den Eindruck, dass die Europäische Union sich in einer Krise befinde. Viele Verantwortliche äußerten, dass die europäische Integration eine Abfolge von Krisen darstelle. Krisen hätten die Europäische Union vorangebracht. Zweitens, die Entscheidungsträger seien alle pragmatisch eingestellt gewesen. Die institutionellen Fragen seien nicht die entscheidenden Probleme für die Funktionsweise der Europäischen Union, sondern die Verhaltensweisen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Perspektiven der Entwicklung der EU 2020

Vorsitz: Dirk FOREMNY, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

Die staatlich-institutionellen Konstituenten der Union

Jean QUATREMER, La Libération, Brüssel

Das politische Europa

Jared SONNICKSEN, Universität Bonn

Soziale Perspektiven

Dr. Sabine VON OPPELN, Freie Universität Berlin

Reaktion: Christiane WOLTERS, Deutsche Welle, Bonn

Perspektiven der Entwicklung des europäischen Umfelds 2020

Vorsitz: Dr. Louis-Marie CLOUET, Institut français des relations internationales, Paris

Geopolitische Entwicklungspfade

Prof. Dr. Stefan FRÖHLICH, Universität Erlangen-Nürnberg

Weltwirtschaftliche Entwicklungen

Jacques MISTRAL, Institut français des relations internationales, Paris

Umwelt und Energie

Cécile KÉRÉBEL, Institut français des relations internationales, Brüssel

Reaktion: Dr. Thomas DEMMELHUBER, Universität Erlangen-Nürnberg

Schlussbemerkungen

Dr. Louis-Marie CLOUET, Institut français des relations internationales, Paris

Dr. Andreas MARCHETTI, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

Drittens, es gebe keinen europäischen Traum, keine große europäische Idee mehr. Es gebe aber weiterhin wichtige europäische Werte, wie Menschenrechte und den Rechtsstaat. Eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik sei ein von beiden Seiten oft genanntes gemeinsames Projekt. Frankreich und Deutschland hätten in diesem Bereich

1 Der Begriff der dreifachen Mehrheit meint eine gleichzeitige Mehrheit der Mitglieder des Rates, der gewichteten Stimmen der Mitglieder des Rates sowie die Erfüllung der Bedingung, dass die Mehrheit 62 Prozent der Unionsbürger repräsentiert.

eine ähnliche Meinung. Ein großer Unterschied zwischen Frankreich und Deutschland bestünde in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die französische Bevölkerung sei für eine stärkere Koordination in der Wirtschaftspolitik. Die deutsche Bevölkerung stünde dem eher ablehnend gegenüber.

Nach Ansicht von *Julien Thorel* sei das französische Volk sehr schlecht über den Inhalt des Verfassungsvertrags informiert gewesen. Die französischen Wähler hätten sich während des Referendums über den Verfassungsvertrag 2005 durch die Kampagnen der Parteien und der Medien stark beeinflussen lassen. Während der Debatte über den Verfassungsvertrag sei das beherrschende Bild der „polnische Klempner“ („plombier polonais“) gewesen, der französische Arbeitsplätze bedrohe. Das Bild eines liberalisierten und für den einzelnen Bürger bedrohlichen Europas hätte die Debatte dominiert. Franzosen fühlten sich weiterhin in erster Linie als Franzosen und nicht als Europäer. Sie wollten in der Europäischen Union ein großes Frankreich wiederfinden, stärker als Deutschland ein großes Deutschland wünsche. Die nationalen Probleme würden immer auf Europa abgeschoben. Es werde aber nie über die Erfolge Europas gesprochen. So seien die Rolle des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy während der Georgienkrise und während der Finanzkrise nicht als Erfolge Europas gesehen worden, sondern als Erfolge Frankreichs.

In der anschließenden Diskussion bemerkte *Andreas Marchetti*, dass der Vertrag von Lissabon mindestens für die nächsten zehn Jahre bestehen bleiben werde. Die entscheidende Frage sei, wie der Vertrag mit politischem Leben gefüllt werde. Der Vertrag bilde nur den Rahmen des politischen Handelns in Europa.

Die Möglichkeiten politischer Vorhersagen – zwischen Kaffeesatz und Empirie

Romain Kirt bemerkte zu Beginn seines Vortrages, Politiker seien immer an politischen Vorhersagen interessiert. Die künftige Ent-

wicklung lasse sich aber nicht voraussagen. Trotzdem gebe es sich erfüllende Vorhersagen.

In Europa gebe es eine Aversion gegenüber Zukunftsszenarien und große Zukunftsängste. Die europäische Gesellschaft sei im Gegensatz zur amerikanischen Gesellschaft eine Angstgesellschaft. Amerika sei eine Risikogesellschaft. Europa lebe gut mit seinem Sozialstaat und habe Angst vor einem Abbau seines Wohlstands als Folge der Globalisierung. Diese Ängste hätten eine große Rolle bei der Ablehnung des Verfassungsvertrags gespielt. Dabei sei die Globalisierung eine Entwicklung, die ihren Ursprung in Europa habe (zum Beispiel die spanischen und englischen Weltreiche früherer Zeiten). Die Globalisierung sei vergleichbar mit dem Gesetz der Schwerkraft, man könne nicht dafür oder dagegen sein.

Europa schaue zudem mehr in die Vergangenheit als in die Zukunft. Ein Blick in die Vergangenheit schade nie, wenn man die Zukunft voraussagen wolle. Wer nicht intensiv über seine Vergangenheit nachdenke, werde keine Zukunft haben.

Bei Prognosen agiere der Wissenschaftler als Ratender und nicht als Wissender. Trotzdem bleibe die Zukunft nicht zwangsläufig ein weißer Fleck, da sie von uns in der Realität schon geformt und vorgestaltet werde. Wie müssten Zukunftsszenarien beschaffen sein, um Gehör zu finden? Sie sollten plausibel und realisierbar sein. Weiterhin sollten Prognosen keine abgewandelten Versionen bereits existierender Szenarien darstellen, sondern bestehende Paradigmen hinterfragen. Um wahrgenommen zu werden, müsse ein Szenario zudem von allgemein anerkannten Normen und Regeln abweichen.

Rainer Breul sprach über die Schwierigkeit Handlungsempfehlungen für künftiges politisches Handeln zu geben. Die Zukunft unterteile Breul anhand von zwei Kategorien: „known unknowns“ und „unknown unknowns“. Bei den

„known unknowns“ seien bestimmende Faktoren der Zukunft bekannt, wie Energieknappheit oder der Klimawandel. Wir wüssten, dass es diese Faktoren gebe und weiter geben wird, aber wir kennen ihre Auswirkungen nicht.

Die „unknown unknowns“ stellten Zukunftsthemen dar, die vollkommen unbekannt seien und plötzlich auftauchten. Ein Beispiel sei der Tsunami in Asien im Jahr 2004. Bis zum Jahr 2004 hätten nur wenige Experten gewusst, dass es solche Riesenwellen überhaupt gebe. Ein Beispiel für die eingeschränkte Prognosefähigkeit von Extrapolationen gegenwärtiger Trends erläuterte Breul am Beispiel von Truthähnen. Wenn Truthähne sich ein Bild über die Menschen machen müssten, würde dieses positiv ausfallen: Sie werden von den Menschen gefüttert und tierärztlich versorgt. Erst am Tag der Schlachtung, der aus Sicht der Truthähne aufgrund der bisherigen Erfahrungen nicht voraussagbar sei, müssten die Truthähne alle bisherigen Annahmen schlagartig korrigieren.

Der Planungsstab des Auswärtigen Amtes in Berlin arbeite mit diesen beiden Kategorien der „known unknowns“ und der „unknown unknowns“. Er könne ebenfalls nur bestehende Trends extrapolieren und mit externen Experten über mögliche Zukunftsszenarien diskutieren.

Das wichtigste „known unknown“ in Europa sei die Implementierung des Vertrags von Lissabon. Breul sah dabei drei Prioritäten: Erstens, die Realisierung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik; zweitens, die Umsetzung des Prinzips der Subsidiarität; und drittens, mehr öffentliche Debatten über Europa und die Finalität der europäischen Integration.

Perspektiven der Entwicklung der EU 2020

Nach Ansicht von *Jean Quatremer* hat die Finanzkrise Europa maßgeblich beeinflusst und wird auch weiterhin die Zukunft Europas prägen. Dabei drohe als „dunkles“ negatives Szenario eine Renationalisierung der Wirtschafts-

politik in der Europäischen Union. Die Rettung bestimmter Industrien, wie der Automobilindustrie, sei ein Beispiel für diese Renationalisierung der Politik. Der Euro als gemeinsame Währung sei ebenfalls in Gefahr. Deutschland habe ohne jede Konsultation mit den anderen Eurostaaten beschlossen, ab 2016 auf Bundesebene und ab 2020 auf Länderebene keine neuen Schulden zu machen. Frankreich habe im Gegensatz dazu den Stabilitätspakt für sich selbst praktisch ausgesetzt.

Das „graue“ Szenario sehe einige Abschwächungen gegenüber dem negativen „dunklen“ Szenario vor. So könnte die nationale Industriepolitik bestehen bleiben, aber auch die europäische Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik. Die EU-Kommission werde kein Motor der Integration mehr sein. Die Position des Präsidenten der Kommission werde sich vermutlich mit der des Präsidenten des Europäischen Rates vereinigen. Der Euro werde mehr oder weniger gut überleben.

Das „rosige“ positive Szenario bestehe in einem föderalen Europa. Der gemeinsame Markt bleibe bestehen und man werde eine gemeinsame Sozialpolitik hinzufügen. Gemeinsame soziale Mindeststandards würden etabliert, die es erlaubten, den Sozialstaat weiter zu finanzieren und zu erhalten. Weitere Verträge würden hinzukommen und verstärkte Kooperationen in Teilbereichen der Union, wie der Innen- und Justizpolitik, etablieren.

Jared Sonnicksen analysierte aktuelle und künftige Konfliktlinien („cleavages“) innerhalb des politischen Gefüges der Union. Die erste Konfliktlinie verlaufe zwischen den Skeptikern und den Befürwortern der europäischen Integration. Diese Konfliktlinie sei innerhalb des Europäischen Parlaments und während des Wahlkampfes vor den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament zentral gewesen. Sie werde eher noch stärker werden. Weitere Konfliktlinien verliefen entlang folgender Achsen: rechtes versus linkes politi-

sches Spektrum, kleine versus große Mitgliedstaaten, reiche versus arme Mitgliedstaaten, neue versus alte Mitgliedstaaten, neoliberale versus wohlfahrtsstaatliche Ausrichtung der Staaten sowie transatlantische Orientierung versus eigener europäischer Weg.

Die europäische Sozialpolitik war das Thema des Vortrags von *Sabine von Oppeln*. Die Sozialpolitik sei über Jahrzehnte ein Stiefkind europäischer Politik gewesen und habe nur über wenige Instrumente, wie im Bereich der Gleichberechtigung, verfügt. Erst seit den 1990er Jahren gebe es einen Ausbau der europäischen Sozialpolitik, insbesondere ihrer Zielsetzung. So seien die sozialen Rechte und die soziale Inklusion als Ziele auf der europäischen Ebene verankert worden. In der europäischen Sozialpolitik seien teilweise Mehrheitsentscheidungen und ein sozialer Dialog eingeführt worden. Die Sozialpolitik sei ein wichtiges Feld der europäischen Politik geworden. Der Bereich der Arbeitnehmerrechte bilde nach wie vor den Kern der gemeinsamen Sozialpolitik. Es gebe eine breite Debatte über die künftige Handlungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Hier schwankten die künftigen Szenarien zwischen dem „rosigen“ Szenario einer starken europäischen Sozialpolitik mit umfassenden Kompetenzen und dem negativen Szenario einer Rückübertragung der Sozialpolitik auf die Mitgliedstaaten verbunden mit einem liberalen und sozial wenig regulierten gemeinsamen Binnenmarkt.

Der Sozialstaat stoße angesichts vielfältiger sozialer Probleme in Europa, wie einer Marginalisierung der Unterschicht oder der Kinderarmut, an seine Grenzen. Es bestehe entsprechend die Notwendigkeit eines Ausbaus der europäischen Sozialpolitik. Die soziale Kohäsion und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas hingen von einem sozial und ökologisch nachhaltig erfolgreichen System ab.

In der Diskussion erklärte *Quatremer*, dass der Bürger nicht die entscheidende Kraft der europäischen Integration gewesen sei. Die Eliten hätten Europa konstruiert und dies sei nicht negativ. Die Eliten handelten im Interesse der Bürger und hätten nach dem Zweiten Weltkrieg das europäische Projekt des Friedens vorangetrieben.

Perspektiven der Entwicklung des europäischen Umfelds 2020

Stefan Fröhlich sprach über geopolitische Trends außerhalb der Europäischen Union. In den USA sei der unipolare Moment der Vereinigten Staaten vorbei. Die Welt werde multipolarer. Als Gründe für eine zunehmend multipolare Welt benannte er Probleme der USA, wie die Kriege im Irak und Afghanistan sowie die Wirtschafts- und Finanzkrise und den gleichzeitigen wirtschaftlichen Aufstieg Chinas. Die Vereinigten Staaten würden aber weiterhin eine Führungsrolle in einer multipolaren Welt inne haben. Der Wille zur Gestaltung und zur Führung sei noch vorhanden. Die Machtressourcen der USA, wie eine günstige demografische Entwicklung, große natürliche Ressourcen und eine hohe Anziehungskraft für Zuwanderer, würden sehr groß bleiben. Das liberale Modell der USA werde durch autoritäre Modelle wie jene Russlands und Chinas herausgefordert. Russland verfüge vor allem mit seinen Energiereserven, seinen Nuklearwaffen und einem Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über Machtressourcen. Russland fehle aber die ökonomische Basis, um die USA ernsthaft herauszufordern. Europa konzentriere sich auf die geopolitische Herausforderung durch Russland. Die USA würden eher China als potenzielle Bedrohung betrachten.

Die globalen wirtschaftlichen Entwicklungen analysierte *Jacques Mistral*. Aufgrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sah Mistral die liberale Ideologie der USA im Niedergang. Russland werde sich im Zeitraum von 2020 bis 2025 in einer wirtschaftlich desolaten Lage befinden. Die demografi-

sche Entwicklung berge Probleme, die Marktwirtschaft sei schlecht implementiert und die Zukunftssektoren seien wenig entwickelt. Der einzige ökonomische Machtfaktor sei das russische Öl und Gas. Japan prognostizierte er ebenfalls einen wirtschaftlichen Abstieg. China werde große Erfolge im Bereich der Bildung und der Urbanisierung machen. Trotzdem werde China bis 2020 ein Schwellenland bleiben und die Kluft zu den USA und zu Europa werde weiter bestehen. Die USA würden nach wie vor viele Vorteile im globalen Wettbewerb vorweisen können: Hervorragende Forschungszentren und Bildungseinrichtungen, einen stabilen Rechtsstaat, große natürliche Ressourcen und ein gut ausgebildetes Humankapital. Die Europäische Union werde ein wirtschaftlicher Gigant bleiben, aber ohne die natürlichen Ressourcen und ohne die funktionierenden politischen Institutionen der Vereinigten Staaten von Amerika. Die ökologische Nachhaltigkeit stelle die zentrale Herausforderung für das globale wirtschaftliche Wachstum der Zukunft dar.

Cécile Kérébel referierte über den globalen Klimaschutz. Die Europäische Union verfüge über ehrgeizige Ziele zur Reduktion ihrer CO₂-Emissionen. 2005 sei der europäische Emissionshandel eingeführt worden. Seit 2008 gebe es einen EU-Plan zur Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2020 um 20 Prozent und zur Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien an der europäischen Energiever-

sorgung auf 20 Prozent. Der globale Anteil der Europäischen Union an den CO₂-Emissionen verringere sich aber. Das größte Wachstum der CO₂-Emissionen werde von China, Indien und den anderen Entwicklungsländern ausgehen. Insofern seien die Pläne der Europäischen Union nicht so entscheidend für die globale Reduktion der CO₂-Emissionen. China werde 2020 voraussichtlich für 25 Prozent der CO₂-Emissionen in der Welt verantwortlich sein. Es sei wahrscheinlich, dass die künftige Klimapolitik in erster Linie von den USA, von China und den anderen Entwicklungsländern bestimmt werde. Die Europäische Union könne nur über eine globale Vorbildfunktion Einfluss nehmen. Voraussetzung dafür sei aber, dass die Mitgliedstaaten den ehrgeizigen Plänen der EU-Kommission zur Reduktion der CO₂-Emissionen folgen würden.

Die EU bis 2020: keine weiteren Reformen und keine Bestimmung der Finalität Europas

Abschließend bemerkten *Andreas Marchetti* und *Louis-Marie Clouet*, dass es schwierig sei, Voraussagen über Entwicklungen in der Europäischen Union bis 2020 zu treffen. Zumindest könne man prognostizieren, dass die Zeit der institutionellen Reformen in der Europäischen Union für die nächsten zehn Jahre vorbei sei. Die Frage nach der Finalität der Europäischen Union bleibe unbeantwortet.

ABSTRACTS

Wolfgang Wessels and Thomas Traguth

The Permanent President of the European Council: ‘Master’ or ‘Servant’ in the House of Europe

This article argues that the new permanent president of the European Council is placed institutionally in a dilemma between a national sovereignty reflex and the propensity for joint problem solving. Following a principal-agent approach, the examination of his powers and constraints reveal more of a managerial role than that of a full-blown presidential figure within his institution. In a second step, the new office is analysed in view of the institutional balance within the wider EU political system, namely the rotating presidency, the Foreign Affairs Council, the High Representative of the Union for Foreign and Security Policy, the Commission and the European Parliament. It is argued that the heads of state and government carefully constructed institutional and procedural brakes and multiple points of control to avoid drift and hierarchical dominance of the new office. Thus, we conclude that the new permanent president is best described as a ‘first servant’ – of many masters – within the EU institutional architecture.

Sebastian Gröning-von Thüna

The German Legal Framework of the Lisbon Treaty as seen from the Perspective of the German Bundestag – Open Questions and New Challenges

One year after the entry into force of the Lisbon Treaty and its German legal framework, the German Bundestag’s political practical involvement in EU-affairs reveals a mixed balance. Its legal and organisational strengthening are contrasted by the Bundestag’s lack of influence over decisions concerning measures for the stabilisation of the Euro. Based on political practice, the author describes the Bundestag’s new possibilities and the challenges resulting from these. The analysis reveals that the legal specification of the parliament’s rights of information and participation in EU affairs are only part of the explanation for the increased activity of the Bundestag. As much significance can be attributed to the increased awareness that has resulted from the constitutional court’s ruling in July 2009 and the new laws.

Martin Seidel

Current Problems of the European Monetary Union

The European Union has again entered into crisis. Some member states of the Eurozone are so highly indebted that they currently face the very real threat of bankruptcy. These countries permanently have above average rates of inflation and balance of payments deficits, which negatively effect their economic competitiveness. The common currency, the Euro, is one of the biggest accomplishments of European integration and depends on strict national budgetary discipline. In light of current events however, it now finds itself in danger. The European Union is trying to help these countries by means of financial assistance. In the case of Greece this assistance has taken the form of a “rescue plan” and as a further response the “European Stabilisation Mechanism” has been created for use by all member states. In return, the said countries are forced to reduce public expenditures and to increase taxes by draconian measures, which could result in public turmoil.

Wilfried Loth

The Schuman Plan and the Future of the European Union

The main motive behind Robert Schuman's Plan of May 9, 1950 was to prevent Germany from establishing a new industrial hegemony over France and Europe. It was accepted by the German Federal Chancellor, Konrad Adenauer, because he was convinced of the necessity to integrate Germany into the West. Discreet American and British support helped the two statesmen to carry through the ambitious project against strong opposition at home. Thus, the cornerstone of European integration was a hidden peace treaty between France and Germany. This is why the EU permanently needs a joint Franco-German leadership. To concentrate future actions on precise problems – as Schuman and Adenauer did – may help to develop the EU further.

Politische Gestaltung von Märkten



Regulierung der Finanzmärkte in der EU

Möglichkeiten und Grenzen der politischen Gestaltung dynamischer Märkte im europäischen Mehr-Ebenen-System

Von Dr. Jörn-Carsten Gottwald

2011, ca. 310 S., brosch., ca. 54,- €

ISBN 978-3-8329-5512-0

(Internationale Politische Ökonomie, Bd. 10)

Erscheint ca. März 2011

Das Mehr-Ebenen-System der EU stellt die Finanzmarktregulierung vor schwere Herausforderungen. Das Werk untersucht sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen der politischen Gestaltung komplexer und dynamischer Märkte im Spannungsfeld von Interessengruppen, Unternehmen und Politikern aus Sicht der politischen Ökonomie.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos